DAS STAATSHAUPT IN DEN REPUBLIKEN

Carl Walther


SIGILLVM · VNIVERSITATIS · CALIFORNIENSIS
FIAT LVX
MDCCCLXVIII
EX LIBRIS

Das Staatshaupt in den Republiken

von

Dr. Carl Walther

Abhandlungen

aus dem

Staats- und Verwaltungsrecht

mit Einschluss des Kolonialrechts

Herausgegeben von

D. Dr. Siegfried Brie
ord. Professor an der Universität Breslau

Dr. Max Fleischmann
Privatdozent an der Universität Halle

---

14. Heft

Das Staatshaupt in den Republiken

von

Dr. Carl Walther

Breslau
Verlag von M. & H. Marcus
1907

Das
Staatshaupt in den Republiken

von

Dr. Carl Walther

Breslau
Verlag von M. & H. Marcus
1907

Inhaltsübersicht

Einleitung

Die staatsrechtliche Stellung des republikanischen Staatsoberhauptes.

Erster Abschnitt. Der Begriff des republikanischen Staatshauptes und seine Stellung im allgemeinen.

Zweiter Abschnitt. Die Stellung im besonderen.

Dritter Abschnitt. Abweichende Konstruktionen.

Seite

Schluss

Dans la naissance des sociétés ce sont les chefs des républiques qui font l'institution; et c'est ensuite l'institution qui forme les chefs des républiques.

Montesquieu, Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence Cap. I.

Einleitung

§ 1. Die Stellung der Republik in der allgemeinen Staatslehre.

I. Solange es eine Lehre vom Staate gibt, gehört die begriffliche Abgrenzung der Staatsformen zu ihren umstrittensten Fragen. Ob die Dreiteilung mit ihren Nebenformen verfochten wird oder ob Aristokratie und Demokratie zusammen als Republiken der Monarchie gegenübergehalten werden, ob daneben die Theokratie als Staatsform aufgestellt wird, immer hat die allgemeine Staatslehre im Anschlusse an die Frage nach dem Begriffe des Staates die Staatsformen und ihre Unterscheidung behandeln müssen. Die heutigen Verfassungsgesetze kennen nur die Bezeichnungen Monarchie und Republik, und entsprechend können diese auch für die Theorie als die am meisten aufgestellten Grundformen (mit den Unterarten absolute und konstitutionelle Monarchie, aristokratische und demokratische Republik) bezeichnet werden, wenn man den herrschenden Faktor als den wichtigsten Einteilungsgrund ansieht; die Gegenüberstellung von Einheitsstaat und Bundesstaat, souveränen und nicht souveränen Staaten beruht auf anderen Einteilungsgründen. Aber auch jetzt noch besteht keineswegs genügende Klarheit über anscheinend so feste Begriffe wie Monarchie und

Republik [1]), insbesondere der demokratischen Republik, der vorherrschenden Form [2]); man kann sogar sagen, dass in der neueren Staatslehre die Unsicherheit in der Scheidung dieser beiden Staatsformen besonders gross ist.

II. Der Hauptgrund ist hier die Einführung des Konstitutionalismus, der natürlich besonders in der rechtlichen Struktur der Monarchie eine grosse Wandlung hervorrufen musste. Republiken, auch solche wie etwa die antiken griechischen Stadtstaaten, sind immer konstitutionelle Staaten. Sie bedürfen für die Schaffung ihrer Organe, die Abgrenzung der Funktionen und die Regelung der Teilnahme des Volkes an der Regierung immer einer Verfassung, die Republik „tritt nur durch ihre Verfassung und mit derselben ins Rechtsleben ein“ [3]). Unter dem Worte Verfassung lassen sich verschiedene Begriffe verstehen. Im weiteren Sinne bedeutet Verfassung die Summe der Lebensbedingungen eines Staates und der die Ausübung seiner Funktionen regelnden Normen [4]). In diesem Sinne hat jeder Staat eine Verfassung, und es ist deshalb zu weitgehend,

[1]) Es gilt fast noch, was Hoffmann, Artikel „Republik“ im Staatslexikon von Rotteck-Welcker, 3. Aufl., Leipzig 1865, Bd. 12 S. 509, sagt: „Kein staatsrechtlicher Begriff ist von dem Sprachgebrauch schlimmer entstellt, kein rechtlicher Kunstausdruck in der politischen Sprachverwirrung unserer Zeit ärger missdeutet worden als — Republik“.

[2]) Andere Terminologie z. B. bei de Laveleye, Le gouvernement dans la démocratie, 2. édit., Paris 1892, Bd. 1 S. 195, 196, wo die Republik der Aristokratie gegenübergehalten und die Demokratie als Abart der Republik angesehen wird; wie oben Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., bearbeitet von Anschütz, Leipzig 1905, S. 30.

[3]) Bornhak, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1892, S. 46.

[4]) Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892, Bd. 1 S. 119 ff.; Schlief, Studien über Verfassungsgeschichte und Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 2 S. 98; Hübler, Die Organisation der Verwaltung in Preussen (alte Lande) und im Deutschen Reich, Berlin 1898, S. 1: „Verfassung ist der Inbegriff aller staatlichen Organe“; Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884, S. 1: „Staatsverfassung ist die Organisation der Staatsgewalt“; de Laveleye a. a. O. Bd. 2 S. 201; Combes de Lestrade, Droit politique contemporain, Paris 1900, S. 65, 66; Cooley, The general principles of constitutional law in the United States of America, Boston 1880, S. 22; auch Cooley, Treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union, 4. edit., Boston 1878,

wenn Bornhak a. a. O. fortfährt, dass die absolute Monarchie begrifflich verfassungslos sei. Nach heutiger Anschauung wird als Staat nur der Rechtsstaat anerkannt. Es wird gefordert, dass Staat und Recht in Wechselbeziehung stehen; das Recht findet nicht nur durch den Staat und im Staate allein seine Durchsetzung, sondern es ist andererseits auch der Staat selbst Glied der Rechtsordnung, er ist rechtlich beschränkter, unter dem Recht stehender Staat [1]). Die notwendige Verfassung jedes absoluten Staates besteht daher nicht nur, wie Affolter [2]) Bornhak gegenüber bemerkt, in dem „tatsächlich geltenden Satze, dass der Monarch die in ihren Kompetenzen unbeschränkte Behörde des Staates ist", sondern es vollzieht sich die Geltendmachung des Staatswillens nach bestimmten, wenn auch jederzeit von dem Souverän abänderlichen Rechtsnormen; andererseits muss der Bestand der Herrschaft anerkannt sein, denn das Gesamtvolk ist stärker als der einzelne. Es wird jedoch meist in engerem Sinne unter dem Verfassungsstaate ein solcher Staat verstanden, in dem das Volk an der Regierung teil hat [3]). Im engsten Sinne heisst Verfassung dann auch das die Rechte des Volkes festlegende Grundgesetz. Die absolute Monarchie ist natürlich nicht ein Verfassungsstaat in diesem Sinne; das Volk hat an der Kreation des Herrschers keinen Anteil, und der in einer Einzelperson verkörperte Staatswille braucht nur Organe, die von dem absoluten Herrscher allein abhängig sind. Die demokratische Republik bedarf, wenn nicht Anarchie bestehen soll, wie gesagt, nicht nur fester Rechtsnormen über die Bestellung der Staatsorgane und die

S. 2, 3: „. . . some leading principle . . . like the hereditary principle in most monarchies, and the custom of choosing the chieftain by the body of the people".

[1]) Vgl. über diese „jetzt allgemein übliche Bedeutung des Rechtsstaatsbegriffes" R. Schmidt, Allgemeine Staatslehre, Leipzig 1901, Bd. 1 S. 180ff.; ferner Loening, Artikel „Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2. Aufl., Jena 1901, Bd. 6 S. 917, 918; auch Gierke, Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 30 S. 328.

[2]) Archiv für öffentliches Recht Bd. 12 (1897) S. 303, 304.

[3]) S. z. B. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895, Bd. 1 S. 3.

Scheidung ihrer Kompetenz, also einer ausgebildeten Verfassung im weiteren Sinne, sondern sie ist auch begrifflich Verfassungsstaat im engeren Sinne, denn das Volk ist alleiniger herrschender Faktor. Seit der Einführung des Konstitutionalismus, seitdem auch in der Monarchie das Volk staatsrechtliche Funktionen wahrnimmt, besteht zwischen der konstitutionellen Monarchie und der (demokratischen) Republik, den am meisten unter den heutigen Kulturvölkern vertretenen Staatsformen, eine bemerkenswerte Ähnlichkeit, die die eigentlichen Unterscheidungsmerkmale nicht so deutlich hervortreten lässt. Die Beteiligung des Volkes an der Regierung und seine Repräsentation durch das Parlament, der Gang der Gesetzgebung, das Verhältnis der Legislative zu der Exekutive, finden sich in den monarchischen und republikanischen Verfassungen oft übereinstimmend geregelt. Man kann sagen, dass diese nivellierende, viele der bisher als Unterscheidungsmerkmale geltenden Eigentümlichkeiten der einen oder der anderen Staatsform verwischende Tendenz sich beinahe jedesmal zeigt, so oft ein Staat seine Form ändert. Die belgische Verfassung erhält z. B. durch die Betonung der Volkssouveränität ein wesentliches Merkmal der republikanischen Staatsform; in dem Königreiche Norwegen ähnelt die Stellung des Monarchen in seinem Verhältnisse zum Parlamente sehr der eines republikanischen Staatshauptes. Die konstitutionellen Einrichtungen gewähren andererseits einem kraftvollen Präsidenten oft Spielraum genug, so dass sein Einfluss den eines konstitutionellen Herrschers übersteigt.

III. Die heutige Republik schliesst sich ferner in einer Beziehung noch mehr an die konstitutionelle Monarchie als an die antike Republik an. Es besteht, wie in der geschichtlichen Entwicklung der Spitze der Republik zu verfolgen ist, die Tendenz, eine Einzelpersönlichkeit an die Spitze zu bringen. Offenbar geht dies von einem besonders in grösseren Republiken zu Tage tretenden praktischen Bedürfnis und der Erkenntnis aus, dass es für eine energische und erfolgreiche Durchführung der Staatszwecke besser ist, einem Manne die Staatsleitung in die Hände zu geben, als sie der schwerfälligeren Handhabung eines mehr oder minder vielköpfigen

Kollegiums anzuvertrauen[1]) oder sie gar, was höchstens in sehr kleinen Republiken möglich wäre, dem Volke selbst bezw. seiner Repräsentation zu überlassen. Auch hier gilt: οὐκ ἀγαθὸν πολυκοιρανίη, εἷς κοίρανος ἔστω, oder wie Saint Girons[2]) diese Erscheinung kennzeichnet: „Les masses ne s'attachent jamais à une abstraction, à une collectivité: c'est ce qui fera toujours la force de la royauté ou de la présidence. L'incarnation du pouvoir dans un homme de valeur est une nécessité pour le peuple". Diese Wahrheit hat Frankreich in der Revolutionszeit Ende des 18. Jahrhunderts erfahren müssen. Ebenso entschied man sich bei der Beratung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika dafür, zur Leitung der Exekutive eine einzelne Person und nicht eine kollegiale Mehrheit zu berufen[3]), weil auf diese Weise allein „die dem Staatsorganismus notwendige Einheitlichkeit des Entschlusses zu wahren sei"[4]). So haben denn gerade die grösseren Republiken an ihre Spitze Staatshäupter gestellt mit Befugnissen, die oft durchaus denen

[1]) Bompard, Le veto du Président de la République et la sanction royale, Paris 1906, S. 228: „La création d'un véritable pouvoir exécutif, indépendant et énergique sans être usurpateur, est la principale difficulté d'une constitution républicaine"; Gonzalez, Lecciones de derecho constitucional, 3. ed., Paris, Mexico 1879, S. 278 und S. 280.

[2]) Essai sur la séparation des pouvoirs, Paris 1881, S. 267.

[3]) Dennoch bestand auch in den ersten Jahrzehnten der Union eine ängstliche Abneigung gegen monarchenähnliche Macht des Präsidenten, wie z. B. die Geschichte des Beamtenernennungsrechts zeigt (Young, Der Staatsdienst in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten als Bundesstaaten, Halle 1896, S. 5); s. a. Bryce, The American commonwealth, 2. edit., London and New York 1889, Bd. 1 S. 35.

[4]) Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union, Leipzig 1880, S. 138. Über die Notwendigkeit einer starken und einheitlichen Exekutive in den Vereinigten Staaten s. a. die Ausführungen im Federalist Kap. 70 (Hamilton, Madison and Jay, The Federalist or the new constitution written in the year 1788, Hallowell 1837; es besteht auch eine französische Ausgabe unter dem Titel: Le Fédéraliste ou collection de quelques écrits etc., publiés par Hamilton, Madison et Gay, Paris 1792) und bei Story, Commentaries on the constitution of the United States, 4. edit. by Cooley, Boston 1873, Bd. 2 S. 270, 271, wo u. a. auf die Lehren der Geschichte (Diktator in Rom) hingewiesen wird; ferner Kent, Commentaries on American law, 11. edit. by Comstock, Boston 1867, Bd. 1 S. 286; Boutmy, Études de droit constitutionnel (France-Angleterre-États-Unis), Paris 1885, S. 163.

eines Monarchen ähnlich und nachgebildet sind: un chef roi sauf le nom et la durée[1]).

IV. Staatsformen wie die Wahlmonarchie (altes deutsches Kaiserreich und Königreich Polen), die Erbstatthalterschaft in den Niederlanden, zwei Erscheinungen, deretwegen Erblichkeit und Wahl nicht mehr als Unterscheidungsmerkmale für Monarchie und Republik gelten können, ferner der Prinzipat, das Verbergen einer absoluten Monarchie unter republikanischen Formen (römische Cäsaren und Napoleon Bonaparte), gehören der Geschichte an, behaupten jedoch in der Theorie der Staatsformen noch immer ihre Bedeutung. Dies trägt dazu bei, die hauptsächlich durch die beiden aufgezeigten Momente, die Einführung des Konstitutionalismus in die Monarchie und die Schaffung eines monarchenähnlichen Staatsoberhauptes in der Republik, verursachte Unsicherheit in der Abgrenzung der Begriffe Monarchie und Republik und dementsprechend der rechtlichen Stellung der Staatshäupter zu vergrössern, und veranlasst, nach neuen rechtlichen Unterscheidungsmerkmalen zu suchen.

Mit der Lehre vom Verfassungsstaate ist eine Reihe mit dem Konstitutionalismus, der Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt, zusammenhängender neuer Begriffe in die Staatslehre eingeführt worden, und auf diese, wie Gesetzgebungsrecht, Sanktion, Legitimation durch eigenes oder abgeleitetes (übertragenes) Recht, neben anderen umstrittenen Begriffen, wie Souveränität, wird gewöhnlich der Unterschied zwischen Monarchie und Republik oder deren Staatshäuptern abgestellt. Dass diese notwendig gewordenen Untersuchungen über die Theorie der Staatsformen aber auch abseits haben führen können, zeigen Folgerungen wie: Belgien sei eine Republik mit dem Königtum an der Spitze; die parlamentarisch regierte Demokratie sei tatsächlich eine Wahlmonarchie[2]); und das Deutsche Reich sei, da die Sanktion der Gesetze durch ein Kollegium, den Bundesrat, erfolge und nicht durch eine Einzel-

[1]) Vgl. Esmein, Éléments de droit constitutionnel, Paris 1896 S. 495, und Saint Girons, Manuel de droit constitutionnel, 2. édit., Paris 1885, S. 346, 356.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, Freiburg 1899, S. 355, vgl. auch S. 181, 183.

person, juristisch betrachtet eine Republik. Andere Schriftsteller[1]) führen die Wesensgleichheit von Monarchen und republikanischen Präsidenten aus und behaupten, ein Unterschied sei nur durch die Verschiedenheit des Grades ihrer Machtbefugnisse gegeben; dem Volke gegenüber sei in diesem Staate der Präsident, in jenem der konstitutionelle Fürst reicher als der andere mit tatsächlichen Gewaltbefugnissen ausgestattet[2]).

Es kann hier noch nicht näher auf das Problem eingegangen werden. Die Frage nach dem Verhältnis der Rechtsstellung des republikanischen zum monarchischen Staatshaupte hängt eng zusammen mit der grundlegenden Frage des Staatsbegriffes und kann daher erst nach ihrer Erledigung oder im Zusammenhange mit ihr erörtert werden. Jedenfalls haben Theorien, die zu solchen Folgerungen führen, schon das gegen sich, dass sie sich mit dem Sprachgebrauche in Widerspruch setzen. Wenn einmal unter Monarchie und Republik zwei verschiedene Begriffe verstanden werden, und Belgien als Monarchie, eine Demokratie mit einem Präsidenten an der Spitze aber als Republik gilt, so muss es auch entsprechende Unterscheidungsmerkmale geben, und es kann nur die Aufgabe sein, diesen Merkmalen nachzuforschen und den gegebenen Tatsachen gerecht zu werden, nicht aber diese Tatsachen für ein aufgestelltes System zurechtzustutzen[3]).

V. Trotzdem die Republik als begrifflich konstitutioneller Staat nicht eine Umwandlung wie die eines absolut monarchischen Staates in eine konstitutionelle Monarchie mitzumachen brauchte, und man also annehmen sollte, die republikanische Staatsform sei durch diese fast alle heutigen Monarchien er-

[1]) z. B. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre, Wien 1890, S. 13, 14.

[2]) Vgl. Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. édit., Paris 1885—94, Bd. 7 S. 354: „Le roi constitutionnel n'était qu'un président héréditaire et le président de la République est un roi constitutionnel temporaire".

[3]) Dass staatsrechtliche Begriffe sich der politischen Wirklichkeit anpassen sollen, betont auch Anschütz, Deutsches Staatsrecht (Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Leipzig und Berlin 1904, S. 471); vgl. noch v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform, Berlin 1903, S. 23.

greifende Veränderung nicht berührt worden, gibt es eine Republik im heutigen Sinne [1]) doch erst seit der Einführung des Konstitutionalismus gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Die Verfassungen der beiden bedeutendsten und in dieser Zeit entstehenden Republiken, der Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreichs, haben zuerst bestimmte Formen und Rechtsnormen über die Volksvertretung, das Staatsoberhaupt, über beider Entstehung, Befugnisse und Verhältnis zueinander, teils von dem schon konstitutionell regierten England entlehnt, teils neu aufgestellt, die in der Folge in gewisser Weise Allgemeingültigkeit für alle republikanischen Staaten und auch für konstitutionelle Monarchien erlangt haben. So haben auch die Lehren (besonders die von der Gewaltenteilung) der Staatstheoretiker dieser Zeit, Montesquieu, Rousseau und des einer früheren Zeit angehörenden Locke, zuerst hier ihre volle praktische Anwendung gefunden [2]). Nur die deutschen Freien Städte und San Marino stammen aus früherer Zeit [3]) und haben wegen der besonderen Verhältnisse, insbesondere des kleinen Gebietsumfanges dieser Republiken, ihre Organisation im wesentlichen beibehalten können.

VI. Hiernach ist es auch möglich, wie hier versucht werden soll, den Begriff des republikanischen Staatsoberhauptes zu konstruieren und allgemeine Normen über seine Stellung aus den positiven Staatsrechten [4]) der einzelnen Republiken, die zusammen sozusagen ein allgemeines republikanisches

---

[1]) Nach Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 285, leben von den 440 Millionen Menschen, die zu den Kulturvölkern zu rechnen sind, 170 Millionen in Republiken mit Präsidentschaft, ebensoviel in Republiken mit monarchischer Spitze und etwa 100 Millionen in konstitutionellen Monarchien. Letztere Zahl wird sich jetzt, sofern man Russland zu den Kulturstaaten mit einer Verfassung zählen kann, auf etwa 200 Millionen belaufen.

[2]) Vgl. Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 247.

[3]) Vgl. Ulrich, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken, Zürich 1904, S. X.

[4]) Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 73: „In den Verfassungen, als den Grundgesetzen, welche das deutsche Staatswesen beherrschen, spiegeln sich in den obersten Linien die rechtlichen Grundverhältnisse ab, welche durch das Wesen des Staates in seiner Allgemeinheit und in seiner positivrechtlichen Form bedingt sind".

Staatsrecht bilden, aufzustellen [1]). Selbstverständlich sind viele, den einzelnen Verfassungen zugrunde liegenden Prinzipien und erst recht die positiven Bestimmungen nicht immer dieselben. Der Umfang der Befugnisse des Präsidenten, besonders auch sein Verhältnis zur Volksvertretung, ist oft sehr verschieden [2]). Manche Republiken, wie die Schweizerische Eidgenossenschaft und die Schweizer Kantone im Gegensatze zu dem nordamerikanischen Bundesstaate und seinen Gliedstaaten haben keinen grossen Wert auf die Schaffung eines selbständigen Oberhauptes gelegt, so dass Funktionen, die sonst von dem Präsidenten wahrgenommen werden, hier einem Kollegium zufallen. Solche Modalitäten, so rechtlich bedeutsam sie sind, sind geschichtlich begründet oder gehen auf politische Erwägungen zurück, die häufig den Grund für diese oder jene auffallende Erscheinung des positiven Rechtes abgeben werden.

Die Behandlung einer Frage des allgemeinen Staatsrechtes ist aber eine rein juristische. Sie darf historische und politische Betrachtungen nur insoweit bringen, „als die Verwirklichung der allgemeinen Rechtsgrundsätze eine Erklärung benötigt, wenn anders die Ausführung nicht im Sande politischer Subjektivität verlaufen soll“ [3]). Eine geschichtliche Dar-

---

[1]) Affolter (Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, Stuttgart 1892, Vorwort) beweist richtig die Existenzberechtigung des allgemeinen Staatsrechts durch die Tatsache, dass der Staat nicht Einzel-, sondern allgemeine Erscheinung ist. Ferner Duguit, L'État, les gouvernants et les agents, Paris 1903, S. 236: „Quels que soient les divers noms que portent les chefs d'État, quelque différents que soient leurs pouvoirs et leur situation juridique, il y a entre eux tous un fonds commun qu'il faut dégager“, und Rehm (Annalen 1885 S. 65): „Das allgemeine Staatsrecht ist eine Theorie, aufgebaut auf einer vergleichenden Untersuchung der besonderen Staatsrechte der einzelnen Staaten“. Tezner (Annalen 1902 S. 664) dagegen schätzt das Finden allgemeiner Begriffe für das Seiende gering ein. Über die Begriffe allgemeines und vergleichendes Staatsrecht vgl. Rossi, Die neuere Literatur des Verfassungsrechts bei den romanischen Völkern, in der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1895, Bd. 37 S. 495, 529 ff.

[2]) Einen Vergleich zwischen der Rechtsstellung des französischen und des nordamerikanischen Präsidenten gibt Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs (Festschrift für Gneist), Breslau 1888, S. 37 ff.

[3]) Affolter a. a. O.; Saint Girons, Manuel de droit constitutionnel. préface IV: „Le jurisconsulte se diminue quand il se transforme en politicien“.

stellung der Entwicklung der Spitze in den Republiken, wie sie weiter unten zu geben ist, ist daher auch für die vorliegende Aufgabe berechtigt, weil sie den gemeinsamen Ursprung sowie die Gründe der Ähnlichkeit oder Verschiedenheit der Staatsorganisationen und damit der Stellung der Staatshäupter aufzudecken imstande ist. Von politischen Betrachtungen, die sich mit der Anwendung der Staatswissenschaft beschäftigen, in subjektiver Weise die staatlichen Verhältnisse kritisieren und zu beeinflussen suchen [1]), ist jedoch zu unterscheiden eine Berücksichtigung der Politik, insofern sie, die praktische Staatswissenschaft, eine gewisse allgemeine Anerkennung gefunden hat und in Geltung ist. Die Quellen des allgemeinen Staatsrechtes sind nicht nur die einzelnen Staatsverfassungen, sondern es gibt neben diesem gesetzten Rechte auch ein ausgebildetes Gewohnheitsrecht, das ausschliesslich der Praxis, nicht wie das Verfassungsrecht auch theoretischen Erwägungen sein Dasein verdankt. Eine Verfassungsurkunde vermag an sich nicht das staatsrechtliche Leben eines Staatsorganismus vollkommen zu ordnen; überdies bestehen für ihre Abänderung auf ordnungsmässigem Wege erschwerende Bedingungen. Es bilden sich also Normen nicht nur zur Ergänzung des Verfassungsrechtes, sondern auch gegen seinen Inhalt: die Verfassung „wandelt" sich [2]). Gerade für die heutigen Republiken sind diese Normen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Werden sie nicht untersucht, so bleibt z. B. die sich in der Neuzeit zeigende Tendenz [3]), die Macht der Regierung und des Volkes gegenüber der des Parlamentes ohne Veränderung der Verfassungsgesetze zu stärken, verborgen und werden wichtige staatsrechtliche Institute, wie die Ausschüsse des nordamerikanischen Kongresses, Ministerrat und Ministerpräsident in an-

[1]) Über diesen Begriff der Politik und ihr Verhältnis zur Staatslehre vgl. Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1905, S. 13 ff. Vgl. auch Rossi a. a. O. S. 553 ff.

[2]) Vgl. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906, S. 3, 28 ff. (die „konventionelle" Verfassung). Rossi a. a. O. S. 549 betont ebenfalls die Wichtigkeit des Gewohnheitsrechtes für das staatliche Leben.

[3]) Jellinek a. a. O. S. 73—80.

deren Republiken, nicht berücksichtigt. Eine vollkommene Negierung dieses, wie gesagt, in gewisser Weise auch notwendigen ungeschriebenen Rechtes ist nicht möglich. Schwierig jedoch ist die Abgrenzung der bereits zu Rechtsnormen gewordenen Regeln, nach denen sich das politische Leben richtet, von solchen politischen Betrachtungen und tatsächlichen Ereignissen, die vielleicht dazu beitragen, das erwähnte ungeschriebene Recht zu bilden, aber noch nicht Allgemeingültigkeit oder Bedeutung für ähnliche Fälle beanspruchen können. Politik in letzterem Sinne gehört wohl in eine Darstellung der Staatslehre hinein, ist aber für eine positivrechtliche Frage nicht zu berücksichtigen.

VII. Die rechtliche Stellung der Oberhäupter der heutigen Republiken ist bislang[1]) noch nicht der Gegenstand erschöpfender monographischer Darstellung gewesen. Der Grund wird hauptsächlich darin zu suchen sein, dass die Möglichkeit, ein allgemeines republikanisches Staatsrecht, von dem die vorliegende Darstellung der Exekutive einen Teil bildet, aus einer vergleichenden Untersuchung der einzelnen republikanischen Organisationen zu gewinnen, verkannt ist. Die Lehrbücher der Staatsrechte der einzelnen Republiken und die Systeme des Völkerrechts[2]) begnügen sich meist damit, die positiven Verfassungsbestimmungen wiederzugeben oder die republikanischen Staatsoberhäupter kurz als oberste Staatsorgane, Repräsentanten der Staatsgewalt, Beamte, Chefs der Exekutive oder dergl. zu charakterisieren, ohne jedoch auf die grundlegenden Begriffe zurückzugehen. Mit der Behandlung der allgemeinen Staatslehre, der ja in der neueren Zeit erhöhtes Interesse zugewendet ist, hat man die republikanische Staatsform neu untersucht und dabei die rechtliche Stellung der republikanischen Staatshäupter zuweilen zusammenfassend vom Standpunkte der allgemeinen Staatslehre aus beleuchtet, wobei freilich dann wieder die Einzelheiten des allgemeinen Staatsrechtes zu kurz kamen[3]). Dagegen besteht eine Reihe

[1]) wie auch Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905, S. 154, feststellt.

[2]) Die Literatur wird in den §§ 2 und 14 angegeben werden.

[3]) Ausser den Werken über allgemeine Staatslehre von Jellinek,

von meist erst in neuester Zeit erschienenen Werken, die einzelne Teile unserer Aufgabe, besonders bestimmte Funktionen der Exekutive, teils mit Beschränkung auf ein Staatswesen, teils im Vergleiche mit anderen Republiken, behandeln[1]).

VIII. Wenn sich die folgenden Ausführungen mit dem Begriffe und der Rechtsstellung der republikanischen Staatshäupter befassen sollen, so ist es zur Gewinnung der erforderlichen Unterlagen, insbesondere auch zur Feststellung des Begriffes Republik und zur Abgrenzung dieser Staatsform von der monarchischen, notwendig, zunächst sich über den Begriff des Staates klar zu werden[2]). Für diesen Zweck ist zu den wichtigsten Staatstheorien Stellung zu nehmen, und im Zusammenhange damit sind andere einschlägige staatsrechtliche Begriffe zu erörtern.

Gegenüber der Tatsache, dass die heutige Staatslehre nicht eine allgemein anerkannte unangefochtene Definition des Staatsbegriffes geben kann, auf dem aufbauend man bald zu sicheren Resultaten bezüglich der Stellung des Staatshauptes kommen würde, vermag der Umstand ein Trost zu sein, dass die Staatslehre mit allen Wissenschaften das Schicksal teilt, dass gerade die letzten und allgemeinsten Begriffe, auf denen die ganze Wissenschaft ruht, der Erkenntnis die grössten Schwierigkeiten darbieten und vielleicht für immer der vollen Erkenntnis sich entziehen[3]). Andererseits ist aber auch der Ansicht entgegenzutreten, dass es einen einheitlichen Staatsbegriff überhaupt nicht gebe. Mit der Tatsache, dass unter dem Staate, der Republik, dem republikanischen Präsidenten, bestimmte Begriffe verstanden werden, ergibt sich immer

Rehm, R. Schmidt, Bornhak, Gareis, Affolter, Seydel sei noch hingewiesen auf Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 154 ff.; Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre; Bernatzik, Republik und Monarchie, Freiburg 1892; Duguit, L'État, les gouvernants et les agents S. 316 ff.

[1]) Sie werden an geeigneter Stelle erwähnt werden.

[2]) Combes de Lestrade, Droit politique contemporain S. 3: „Une définition de l'État doit se trouver au début de toute oeuvre qui traite du droit politique".

[3]) Loening im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6 S. 909.

wieder die Berechtigung, diesen Begriffen auf den Grund zu gehen und sie zu erfassen zu suchen. Es muss aber, wie Haenel[1]) sich scharf ausdrückt, „bei der vollkommenen, Praxis und Wissenschaft beherrschenden Zuchtlosigkeit und Willkür in den Begriffsbestimmungen und in der Terminologie aller Haupterscheinungen des Staatslebens jeder Schriftsteller sich den Weg auf eigene Faust bahnen". Ausserdem ist eine stets erneute Untersuchung der öffentlichrechtlichen Grundbegriffe auch deshalb geboten, weil der Staat selbst in steter Umbildung begriffen ist, die, wie bereits betont, sich nicht nur in der Abänderung von Verfassungsgesetzen zeigt, und wir daher „Gefahr laufen, das Leben der Gegenwart mit den Kategorien der Vergangenheit zu erfassen; fortwährend entstehen neue Erscheinungen im Staatenleben und treten andererseits Unterschiede in bisher für einheitlich gehaltenen Institutionen mehr oder minder deutlich hervor" [2]). So sei nur auf die durch die Entstehung der neueren Bundesstaaten hervorgerufenen Theorien und die infolgedessen von vielen Schriftstellern vorgenommene Eliminierung des Begriffsmerkmales der Souveränität aus der Staatsdefinition verwiesen.

In jedem Staate besteht eine Gemeinschaft menschlicher Individuen, das Volk, und ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, das Staatsgebiet, die zunächst zwei allgemein anerkannte Begriffsmerkmale des Staates darstellen. Dadurch, dass die Personengemeinschaft Beziehungen zu einem bestimmten Gebiete hat, unterscheidet sie sich von anderen privat- oder öffentlichrechtlichen Genossenschaften, die keine Gebietskörperschaften sind[3]). Aber auch jedes Gebiet, das von einer Vereinigung von Menschen bewohnt ist, ist noch nicht Staatsgebiet, da der Unterschied z. B. von der Provinz oder der Stadt nicht

[1]) Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 119.

[2]) Jellinck, Über Staatsfragmente, in der Festgabe der jurist. Fakultät Heidelberg z. Geb. des Grossherzogs von Baden, Heidelberg 1896, S. 262.

[3]) Das Begriffsmerkmal Gebiet, das „Substrat" des Staatsbegriffes, fehlt in Ciceros Staatsdefinition: Res publica est coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus, so dass sie wohl kaum das ihr von Friedrich v. Martens (Völkerrecht, Deutsche Ausgabe von Carl Bergbohm, Berlin 1883, Bd. 1 S. 232) gespendete Lob verdient.

gegeben ist. Es muss zu Personengemeinschaft und Gebiet also noch mindestens ein drittes Begriffsmerkmal hinzutreten.

Hier beginnt der Streit der Meinungen, die auf verschiedene Weise den Staat auf der Grundlage seiner Substrate Volk und Gebiet zu erklären suchen. Die für die Lösung der gestellten Aufgabe wichtigste Frage, die sich aus der Fülle der Theorien herausheben lässt, ist die, ob der Staat als ein eigener Organismus, als eine einheitliche juristische Person, aufzufassen ist oder nicht. Je nachdem wird sich auch die Stellung des Oberhauptes im Staate verschieden gestalten. Zugleich gibt die Untersuchung des Begriffes Organismus ein Urteil über die sich so oft findende Bezeichnung des republikanischen Staatshauptes als eines staatlichen Organs, besonders des höchsten Staatsorgans. Zu diesem Probleme, wohl dem meistumstrittenen in der heutigen Staatslehre, muss deshalb hier Stellung genommen werden; es soll jedoch erst geschehen, nachdem ein Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Spitze in der Republik gegeben ist.

IX. Zuletzt noch einige Bemerkungen über das Wort Staatsoberhaupt[1]). Unter dem Staatsoberhaupte versteht der Sprachgebrauch die an der Spitze des Staates stehende Einzelpersönlichkeit. Die Spitze der Republik nimmt Funktionen an Stelle des Staates wahr; ob sie dies als Organ, Beamter, Beauftragter, Repräsentant, Herrscher tut, bleibe vorläufig dahingestellt. Und zwar sind dies — woraus sich der Begriff der Spitze des Staates ergibt — diejenigen Funktionen, die als die höchsten Verwaltungsfunktionen, die Regierung, bezeichnet werden, ohne dass sie überhaupt unter allen staatlichen Funktionen die höchsten, d. h. von keiner höheren Instanz rechtswirksam abhängig wären. Denn wie ausdrücklich festgestellt sein mag, wird durch die Bezeichnung als Spitze und insbesondere als Oberhaupt des Staates durchaus nicht ein Überwiegen der Macht vor anderen Faktoren präjudiziert; es liegt weder im Worte noch ist es notwendig, dass das Staatshaupt „dasjenige Organ ist, in dem sich die gesamte Staatsge-

[1]) Vgl. Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts S. 34; Gareis, Institutionen des Völkerrechts, Giessen 1901, S. 100 ff.

walt konzentriert" [1]. Gerade in der Republik spielt, wie es auch rechtlich begründet ist, die legislative Gewalt, die beim Volke selbst oder einer repräsentierenden Versammlung liegt, die ausschlaggebende Rolle. Die Funktionen des höchsten Verwaltungsorgans umfassen hauptsächlich auch die sogenannten laufenden Geschäfte [2] und können selbst in sehr kleinen Republiken kaum vollkommen von dem Volke selbst, von den Staatsbürgern abwechselnd oder von der Repräsentation des Volkes wahrgenommen werden. Heute bildet die Spitze der Republik aus dem oben ausgeführten Grunde meist eine Einzelpersönlichkeit, das Staatsoberhaupt. Aber auch wenn rein juristisch betrachtet ein Kollegium die Spitze des Staates, die höchste repräsentierende und regierende Behörde bildet, kann ein Oberhaupt doch nur der sein, der in diesem Kollegium der primus inter pares und rechtlich nicht mehr ist.

Es soll also hier zwischen Staatshaupt und Spitze des Staates unterschieden werden. Beide Begriffe fallen in den Monarchien und den meisten, wie gesagt grösseren, Republiken zusammen. Ein Kollegium, das die Spitze in anderen Republiken bildet, soll aber nicht als Staatsoberhaupt bezeichnet werden [3]. Allerdings wird der Vorsitzende eines Kollegiums, der den übrigen Mitgliedern gegenüber nicht Vorgesetzter ist, nur selten dessen oder der repräsentierten Gebietskörperschaft Oberhaupt genannt; doch widerstreitet es weder dem Sprachgebrauche noch den tatsächlichen Verhältnissen, wenn der Schweizer Bundespräsident, die höchsten Beamten der eidgenössischen Kantone und die hanseatischen Bürgermeister als die Oberhäupter ihrer Republiken angesehen werden. Ihre Rechtsstellung lässt sich jedoch nur im engsten Zusammenhange mit

---

[1] wie Gareis a. a. O. das Staatshaupt definiert.

[2] Dubs, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 1878, 1. Teil S. 79: „ein Rat kann sich in grossen Zeitpausen versammeln . . . die eigentliche Staatsleitung aber muss täglich und stündlich ihrer Pflicht obliegen".

[3] wie bei Hübler, Organisation der Verwaltung in Preussen (alte Lande) und im Deutschen Reich S. 2, und Heilborn, Völkerrecht in Holtzendorff-Kohler's Enzyklopädie, Leipzig und Berlin 1904, Bd. 2 S. 1000: „In Republiken ist Staatsoberhaupt entweder eine physische Person oder ein Kollegium".

der der Kollegien, deren Mitglieder sie sind, und die zusammen die Spitze der Republik bilden, darstellen. Der Titel der meisten Kantonsoberhäupter (Präsident des Regierungsrates bzw. Kleinen Rates, président du conseil d'État) weist direkt auf die engen rechtlichen Beziehungen zu dem Exekutivkollegium hin. Sonst wird schon äusserlich durch den Titel — Präsident der Republik oder Nation, governor, Landammann, Bürgermeister — sowie durch die Ehrenrechte die höchstgestellte Einzelpersönlichkeit als Staatshaupt gekennzeichnet.

Die Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft kennt z. B. nur die besondere Bezeichnung als Bundespräsident, obwohl dessen Rechtsstellung unter der des Bundesrates behandelt wird, nicht aber einen Präsidenten dieses Rates[1]). Es kann auch nicht gegen die Eigenschaft als Staatshaupt die wenig einflussreiche Stellung des Vorsitzenden eines Kollegiums angeführt werden. In der Schweiz haben die Regierungskollegien der Legislative gegenüber selbst in ihrer Gesamtheit wenig Macht. Der Bundesrat der Eidgenossenschaft ist nur ein „simple comité préposé à l'expédition des affaires, plutôt qu'un véritable pouvoir"[2]); er kann also nicht mit grösserem Rechte als Staatshaupt bezeichnet werden.

Die Senate in den Hansestädten haben dagegen wichtige Funktionen der Staatsgewalt wahrzunehmen. Ihre Gleichsetzung mit monarchischen Staatshäuptern beruht auf objektivem Rechte (z. B. Art. 66 der Reichsverfassung). Bemerkenswert ist jedoch, dass die hanseatischen präsidierenden Bürgermeister das Recht haben, wie die deutschen Fürsten auf Privatfahrzeugen die Reichskriegsflagge zu führen.

---

[1]) wie nach Freeman, Presidential government, in Historical essays, 2. ed., London 1872, S. 376, eigentlich der Titel sein müsste. Dubs a. a. O. 2. Teil S. 65 ist der oben ausgeführten Ansicht, wenn er auch feststellt, dass in praktischer Beziehung der Gedanke, dass in dem Bundespräsidenten nicht nur ein Präsident des Bundesrates zu sehen sei, nicht weiter ausgebildet sei. Vincent, State and federal government in Switzerland, Baltimore 1891, S. 135, erklärt die Präsidenten der kantonalen Exekutivbehörden für die highest representatives of the State.

[2]) Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris 1892/93, Bd. 2 S. 181.

Dass Staatsoberhaupt nicht nur der Monarch[1]), sondern auch ein Angehöriger einer Republik sein kann, dürfte wohl unbestritten sein.

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung der Spitze der Republik. Quellen des geltenden Verfassungsrechts.

I. Auszugehen ist von der Tatsache, dass die heutigen Republiken sich sämtlich aus Monarchien bzw. Teilen oder Kolonien von solchen entwickelt haben[2]). Auch die Schweizerische Eidgenossenschaft ist aus Teilen der habsburgischen Hausmacht, den Besitzungen anderer, besonders deutscher Fürsten, Lehen der Kirche und Freien Reichsstädten entstanden; das alte deutsche Reich ist aber, wenigstens zur Zeit der Entstehung und ersten Entwicklung der Eidgenossenschaft, als Einheitsstaat aufzufassen; die reichsfreien Städte waren nicht, wie die Hansestädte im heutigen deutschen Reiche als einem Bundesstaate, selbständige Republiken, sondern ebenso wie andere tatsächlich demokratisch regierte Kantone rechtlich nur mit besonderen Privilegien ausgestattete Teile eines allein souveränen Gemeinwesens.

Die Grundlage der Republik, die demokratische Volkssouveränität, erhält zugleich durch diese Feststellung in gewisser Weise ihre Erklärung. Denn wenn das Volk durch die Revolution sich der Dynastie entledigt oder sich vom Mutterlande losgerissen hatte, war es natürlich, dass in dem nicht mehr von einem Monarchen regierten Staatswesen der übrigbleibende als Souverän in Betracht kommende Faktor, das Volk in seiner Gesamtheit, in seltenen Fällen auch eine Mehrzahl von Volksgenossen, selbst die Staatsgewalt sich aneignete[3]). Weitere Schlüsse lassen sich jedoch aus der Tatsache, dass die heutigen Republiken aus Monarchien entstanden sind, nicht ziehen. Es kann z. B. eine Republik sich auch aus einem Gemeinwesen entwickeln, dem bis dahin die Bezeichnung Staat

---

[1]) wie Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Leipzig 1881, Bd. 1 S. 183, anzunehmen scheint.

[2]) Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 42, 43.

[3]) Vgl. Bornhak a. a. O. und Cooley, Treatise on the constitutional limitations etc. S. 7.

oder Teil eines Staates überhaupt nicht zukam, einer Besiedelung okkupierten Gebietes; so wurden die ehemalige südafrikanische Republik (Transvaal) und der Oranjefreistaat gegründet.

Bemerkenswert ist die Entstehung von Republiken aus städtischen Kommunalwesen (deutsche Freie Städte).

Die afrikanische Negerrepublik Liberia ferner hat sich aus einer im Jahre 1816 von einer amerikanischen Kolonisationsgesellschaft zur Ansiedelung freier Farbigen gegründeten Kolonie entwickelt. Das Abhängigkeitsverhältnis zu der Gesellschaft bestand, bis diese auf die Verwaltung verzichtete und Liberia im Jahre 1847 selbständige, auch in Europa anerkannte Republik wurde [1]). Liberia und die neueren nordamerikanischen Gliedstaaten, die zunächst abhängige Territorien waren und erst nach und nach Staatscharakter erhielten, sind dann die einzigen jetzt bestehenden Republiken, die ihren Ursprung nicht direkt von Monarchien bzw. monarchischen Besitzungen herleiten können, sondern auf unselbständige, unter republikanischer Staatshoheit stehende Gebiete zurückgehen.

Die Entwicklung der Spitze in den neu entstandenen Republiken ist sehr verschieden gewesen. Auf ihre Schaffung und Weiterbildung sind von Einfluss gewesen vor allem die Entstehung und die besonderen Verhältnisse der betreffenden Republik selbst, sodann herrschende Staatstheorien, hervorragende Persönlichkeiten und das Beispiel anderer Republiken.

II. Wir wenden uns zunächst der Entwicklung der republikanischen Staatsform in Amerika zu.

1. Die ersten neuzeitlichen Republiken sind die Staaten, die die nordamerikanische Union gründeten. Auf die Aufforderung des Kongresses von Philadelphia im Jahre 1776, auf dem zwölf der zum Abfall vom Mutterlande entschlossenen Kolonien vertreten waren, gaben sich elf der Staaten Verfassungen, nämlich Virginia, Massachusetts, Delaware, Pennsylvania, New Yersey, Maryland, South Carolina, New Hampshire, North Carolina, Georgia und New York. Zwei

[1]) Meyers Grosses Konversationslexikon, 6. Aufl., Leipzig und Wien 1905, Bd. 12 S. 506 (mit weiterer Literatur).

Staaten behielten die ihnen von der britischen Krone verliehenen Kolonialcharten bei und benutzten sie bis zum Jahre 1818 bzw. 1848 als Verfassungen, nämlich Connecticut den Charter von 1662 und Rhode Island den von 1663. Diese sind somit die ältesten geschriebenen Staatsverfassungen im modernen Sinne [1]). Virginia gab sich die erste eigene Verfassung [2]), die anderen der elf Staaten folgten, manche wechselten in der Zeit bis zur Gründung der Union ihre Verfassung [3]).

Diese ersten Verfassungen lehnten sich erklärlicherweise an die bisherigen Kolonialverfassungen an [4]). So blieb die Exekutive in der Hand eines Governor (in Pennsylvania und New Hampshire war der Titel zunächst Präsident); nur waren dessen Befugnisse, wohl im Andenken an die höchsten Exekutivbeamten der britischen Krone in den Kolonien, in manchen der ersten Verfassungen ziemlich beschränkt worden. Der Governor wurde in den meisten Staaten von der Legislative gewählt, nur in einigen vom Volke; denn ein Staatshaupt, das der Volksgunst seine Stellung verdankt, gilt als mächtiger und gefährlicher, als wenn es indirekt bestimmt wird. Ihm zur Seite stand in allen der dreizehn Staaten ausser in Süd-Carolina ein Rat (Executive council, in Delaware Privy council) „as a check on the powers of the executive“ [5]). Allmählich ist dieser Hemmschuh verschwunden, ein Rat besteht nur noch — zuweilen hat sich aus ihm der Senat als Teil der Legislative entwickelt — in wenigen Staaten, und „the governor remains in solitary glory the official head and representative of the majesty of the State“ [6]).

---

[1]) Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, Leipzig 1895, S. 10, 11. Foster, Commentaries on the constitution of the United States, London 1896, Bd. 1 S. 27, scheint auch völkerrechtliche Verträge als Verfassungen anzusehen.

[2]) Jellinek a. a. O. S. 11, 12.

[3]) S. die Tabelle bei Fisk, Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, Leipzig 1896, S. 108.

[4]) Foster a. a. O. S. 37; Dareste, Les constitutions modernes, Recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé, 2. édit., Paris 1891, Bd. 1 S. VI.

[5]) Foster a. a. O.; ähnlich der Uitvoerende Raad im ehemaligen Oranjefreistaate (Dareste, Constitutions modernes Bd. 2 S. 560).

[6]) Bryce, The American commonwealth Bd. 1 S. 473, 474.

Die dreizehn Staaten waren, nachdem sie sich für unabhängig erklärt hatten, selbständige souveräne Gemeinwesen geworden. Sie bildeten nach den „Articles of Confederation and Perpetual Union" von 1777 einen Staatenbund, nicht einen neuen souveränen Bundesstaat; das Organ dieses Bundes, der von den Vertretern der einzelnen Staaten beschickte Kongress, trägt durchaus völkerrechtlichen Charakter und ist nicht als Spitze und Exekutive eines Staates anzusehen [1]). Es lag auf der Hand, dass die Zentralgewalt dieser souveränen, aber aufeinander angewiesenen Staaten zu schwach war [2]). Es wurde daher 1786 die Revision der Articles of Confederation beschlossen in der ausgesprochenen Absicht „to render the Federal Constitution adequate to the exigencies of government and the preservation of the Union" [3]).

2. Die Verfassung vom 17. September 1787 machte dann aus den Vereinigten Staaten einen einheitlichen Bundesstaat. Sie führte das Prinzip der Teilung der Gewalten (Funktionen der Staatsgewalt) sofort bei dementsprechender Disposition möglichst konsequent durch und bestimmte in Art. 2 Sect. 1 § 1: The executive power shall be vested in a president of the United States of America. Gegen die Übertragung der Exekutivgewalt an eine Einzelperson wurden zwar verschiedene Bedenken geltend gemacht, doch sprachen andererseits Erwägungen und die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts dafür [4]); von einem Exekutivrate wurde abgesehen, dafür aber der Senat

---

[1]) Bryce a. a. O. S. 17; Fisk a. a. O. S. 36 ff.; Kent, Commentaries on American law, 11. ed. by Comstock, Boston 1867, Bd. 1 S. 213 ff.; Story, Commentaries on the constitution of the United States, 4. ed. Bd. 2 S. 269.

[2]) Cleveland, Presidential Problems, London and New York 1904, S. 6; Federalist, Anfang: „After full experience of the insufficiency of the existing federal government, you are invited to deliberate upon a new constitution for the United States of America".

[3]) Bryce Bd. 1 S. 18.

[4]) S. oben S. 5 Anm. 4; Bryce S. 35, 36; Federalist Kap. 23; Bancroft, History of the formation of the constitution of the United States of America, London 1882, Bd. 1 S. 146, gibt auch Gründe wirtschaftlicher Art für den Zusammenschluss der Union an; vgl. ferner für die Entwicklungsgeschichte Scott, The republic as a form of government or the evolution of democracy in America, London 1890, S. 57 ff.

mit manchen Kontrollbefugnissen ausgestattet. Die Stellung dieses Bundespräsidenten ist einerseits der des Governor der Gliedstaaten, andererseits der des englischen konstitutionellen Königs nachgebildet[1]. Die Verfassung der Vereinigten Staaten, die Gladstone „the most wonderful work ever struck off at a given time by the brain and purpose of man" nennt[2], zeichnet sich vor anderen Grundgesetzen dadurch aus, dass sie noch in ihrer ursprünglichen Form in Geltung ist. Sie ist nur durch eine Anzahl von Amendments ergänzt bzw. inhaltlich abgeändert worden, von denen eins auch die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten betrifft[3]. Sonst hat die Stellung des Bundespräsidenten im allgemeinen im 19. Jahrhundert keine rechtliche Änderung erfahren. Die Beamtenernennungsbefugnis, bezüglich der sich in der ersten Zeit der Union die Abneigung gegen monarchische Macht des Präsidenten bemerkbar machte, ist schon zeitig zur Entwicklung gelangt[4].

3. Seit Gründung der Union ist zu den ursprünglichen dreizehn Staaten eine ganze Anzahl neuer Staaten hinzugetreten, die sich dann, meist durch eine Kongressakte des Bundes ermächtigt[5], Verfassungen gegeben haben. Der Bundesstaat besteht heute aus fünfundvierzig Staaten; dazu kommen noch sechs Territorien und ein Bundesdistrikt. Im Gegensatz zu der Bundesverfassung sind die Verfassungen dieser Gliedstaaten fortwährenden Veränderungen unterworfen gewesen, sei es dass sie durch neue Grundgesetze ersetzt, sei es dass sie

---

[1]) Foster S. 39; Bryce S. 35; Duguit, L'État, les gouvernants et les agents S. 348, 349.

[2]) Foster S. 22; Duc de Noailles, Le centenaire d'une constitution, Revue des Deux Mondes 1889, S. 796: „. . elle est la doyenne des constitutions écrites, régulièrement discutées et formulées . . . un chef d'oeuvre d'élasticité".

[3]) Die Verfassung und die Amendments befinden sich u. a. in Kents Commentaries Bd. I S. 639 ff., 650 ff., sowie in der unten zitierten Sammlung von Poore. Ausserdem ist die Verfassung abgedruckt bei Bryce, eine deutsche Übersetzung gibt Schlief (als Anhang zur „Verfassung der nordamerikanischen Union").

[4]) Young, Der Staatsdienst in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten als Bundesstaaten S. 5.

[5]) Cooley, Treatise on the constitutional limitations S. 35.

durch Amendments ergänzt oder teilweise abgeändert wurden [1]). Die Vereinigten Staaten sind in der Reihenfolge ihres Eintritts in die Union — bei den ersten dreizehn Staaten der Ratifikation der Bundesverfassung — mit hinzugesetztem Datum der jetzt geltenden Verfassung [2]): Delaware (8. November 1831), Pennsylvania (16. Dezember 1873), New Yersey (13. August 1844), Georgia (11. März 1877), Connecticut (1818), Massachusetts (1780), Maryland (18. September 1867), South Carolina (16. April 1868), New Hampshire (1792), Virginia (1870), New York (November 1846), North Carolina (1876), Rhode Island (23. November 1842), Vermont (4. Juli 1793), Kentucky (1850), Tennessee (26. März 1870), Ohio (1851), Louisiana (1879), Indiana (1851), Mississippi (1. Dezember 1868), Illinois (2. Juli 1870), Alabama (16. November 1875), Maine (1819), Missouri (1875), Arkansas (13. Oktober 1874), Michigan (1850), Florida (Mai 1868), Texas (17. Februar 1875), Jowa (3. August 1857), Wisconsin (März 1848), California (1879), Minnesota (1857), Oregon (1857), Kansas (4. Oktober 1859), West Virginia (22. August 1872), Nevada (1864), Nebraska (12. Oktober 1875), Colorado (1. Juli 1876), North Dakota (1889), South Dakota (1889), Montana (1889), Washington (1889), Idaho (1889), Wyoming (1889), Utah (1894).

---

[1]) S. die Tabellen bei **Fisk**, Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika S. 108 ff., sowie **Hitchocks** Berechnung bei **Dareste**, Les constitutions modernes Bd. 1 S. XIV.

[2]) Die Verfassungen der nordamerikanischen Einzelstaaten finden sich in der bis zum Jahre 1877 reichenden umfassenden Sammlung: The federal and state constitutions, colonial charters, and other organic laws of the United States, compiled under an order of the United States Senate by Ben. Perley **Poore**, Washington 1877 (2 Bände). Ausserdem ist die Verfassung Pennsylvanias in französischer Sprache bei **Dareste**, Les constitutions modernes Bd. 2 S. 408 ff., die Californias bei **Bryce**, The American commonwealth Bd. 1 S. 683 ff., und eine ältere Verfassung New Yorks vom 10. November 1821 bei **de Tocqueville**, De la démocratie en Amérique, 8. éd., Paris 1840, Bd. 1 S. 332 ff., abgedruckt. Wegen der Daten vgl. auch **Dareste** Bd. 2 S. 377 ff.; **Bryce** Bd. 1 S. XVIII, XIX; **Fisk**, Stimmrecht und Einzelstaat S. 107 ff.; **Kempin**, Die Rechtsquellen der Gliedstaaten und Territorien der Vereinigten Staaten von Amerika, Zürich 1892, S. 27 ff. Die Daten werden oft verschieden angegeben, je nachdem die Annahme durch den Einzelstaat, die Zulassung durch die Bundesgewalt oder die Publikation für massgebend gehalten, oder eine abgeänderte Verfassung als neue oder als alte zitiert wird.

4. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ist von grossem Einflusse nicht nur auf die späteren Verfassungen der nordamerikanischen Gliedstaaten, sondern auch auf die Verfassungen der im Laufe des 19. Jahrhunderts entstehenden mittel- und südamerikanischen Republiken gewesen. Dies zeigt sich schon in Einzelheiten, wie der meist vierjährigen Amtszeit des Präsidenten, dem Institute des Vizepräsidenten, der wie in den Vereinigten Staaten auch Präsident des Senates ist, der Gestaltung der Legislative, wie auch in der äusseren Disposition der Verfassung, die meist in vier Abschnitten allgemeine staatsbürgerliche Rechte, die Legislative, die Exekutive und die richterliche Gewalt behandelt. Eine besondere Entwicklung der Spitze in den neueren nordamerikanischen Gliedstaaten und den mittel- und südamerikanischen Republiken ist daher nicht zu erörtern. Diese Staatswesen haben einfach die nordamerikanische Bundesverfassung mit dem Präsidenten (oder Governor) als Chef der Exekutive und Staatsoberhaupt als bewährt mit meist rechtlich wenig bedeutsamen Änderungen übernommen; man kann deshalb von dem Typus der amerikanischen oder Präsidentschaftsrepublik sprechen. Es ist sehr bemerkenswert, dass in Mittel- und Südamerika die häufigen Staatsumwälzungen [1]) weniger einer Abänderung der bestehenden Verfassungsgesetze oder gar der Umwandlung in eine andere Staatsform als dem Sturze bestimmter Persönlichkeiten gegolten haben, und dass hier trotz der Revolutionen viel weniger Verfassungsänderungen festzustellen sind als z. B. in den Schweizer Kantonen.

Die Republiken Mittel- und Südamerikas haben sich meist aus dem spanischen und portugiesischen Kolonialbesitze entwickelt. Die fünf mittelamerikanischen Republiken Guatemala, Salvador, Nicaragua, Honduras und Costa Rica trennten sich im Jahre 1821 von Mexico und gründeten als vereinigte Provinzen von Zentralamerika eine Föderativrepublik. Die mittelamerikanische Union ist jetzt aufgelöst; die zahlreichen Versuche, die romanischen Republiken zu einigen, sind ohne dauernden

[1]) Mexico hat 1821—1853 achtundvierzig verschiedene Regierungsformen gehabt (Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung S. 4 Anm. 1).

Erfolg gewesen. Die letzte Verbindung in der „Republica mayor de Centro-America“ (Honduras, Salvador und Nicaragua seit 1895, seit 1897 auch Guatemala und Costa Rica) hatte nur bis 1898 Bestand[1]). Mexiko, Brasilien — das bis 1889 Monarchie mit einem Kaiser an der Spitze war —, Argentinien, Venezuela und die Dominikanische Republik sind Bundesstaaten (Estados Unidos de Mejico, do Brasil, de Venezuela); Mexiko hat z. B. 27 Staaten und zwei Territorien, Argentinien besteht aus vierzehn, Brasilien aus zwanzig, Venezuela aus neun und San Domingo aus fünf Staaten.

Der Charakter dieser Gliedstaaten als vollkommener Staaten ist bestritten. Es wird behauptet, sie seien eigentlich nur mit ziemlicher Selbständigkeit begabte Provinzen[2]). Hierfür spricht, dass sie in Argentinien auch provincias genannt werden, dass ihr Gesetzgebungsrecht durch die Kompetenz der Bundesgewalt stark beschränkt ist und dass Art. 110 der argentinischen Verfassung vom 25. September 1860 in den Gouverneuren der Provinzen die natürlichen Beamten der Bundesregierung in bezug auf die Ausführung der Verfassung und der Gesetze des Gesamtstaates sieht. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Wort Provinz[3]) zur Bezeichnung von Gebietskörperschaften verwandt ist, die wohl unbestritten Staatseigenschaft haben, wie z. B. die oben erwähnten vereinigten Provinzen von Zentralamerika; auch auf die vereinigten Provinzen der Niederlande ist hingewiesen worden. Die Organisation dieser Gebietskörperschaften, vor allem der Besitz einer eigenes staatliches Leben verbürgenden Verfassung (im engeren Sinne), genügt aber, ihnen den Charakter von Staaten zu geben, wenn auch z. B. in San Domingo die Gouverneure der Einzelstaaten von der Bundesgewalt, nicht wie in den Gliedstaaten Argentiniens vom Volke bestimmt werden. Dass im übrigen die Grenzlinie zwischen Staat und Verwaltungsbezirk in gewisser Weise nur willkürlich bestimmt werden

[1]) Unvollständig v. Liszt, Völkerrecht 4. Aufl. 1906 S. 45.

[2]) Vgl. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. von Anschütz S. 44 Anm. 3.

[3]) Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat, Leipzig 1892, S. 117, hält den Namen Provinz nicht für entscheidend für das Mass der Unterordnung des Bundesgliedes unter die Gesamtheit.

kann, lehrt das venezolanische Staatsrecht: Im Jahre 1881 wurden die bis dahin bestehenden zwanzig Staaten in Sektionen umgewandelt und unter acht Staaten verteilt; doch können seit 1893 diese Sektionen wieder Staaten werden, wenn sie 100000 Einwohner haben und zwei Drittel ihrer Distrikte es verlangen [1]).

Die Verfassungen datieren heute für die mittel- und südamerikanischen Republiken: Mexiko vom 12. Februar 1857, Kuba vom 21. Februar 1901, Guatemala vom 11. Dezember 1879, Salvador von 1883, Honduras vom 1. November 1880, Nicaragua vom 11. Juli 1894, Costa Rica vom 22. Mai 1903, Haiti vom 9. Oktober 1889, Dominikanische Republik vom 12. Juni 1896, Kolumbien vom 5. August 1886, Venezuela vom 27. April 1904, Ecuador von 1830 (1897), Peru vom 18. Oktober 1856, Bolivia vom 23. Oktober 1899, Chile vom 25. Mai 1833, Brasilien vom 24. Februar 1891, Uruguay vom 10. September 1829, Paraguay vom 18. November 1870, Argentinien vom 25. September 1860. Die Provinzen Argentiniens sind mit den Verfassungsdaten: Buenos Aires (21. Oktober 1889), Santa Fé (6. Januar 1900), Cordoba (11. Januar 1883), Entre Rios (1. September 1883), Corrientes (25. Mai 1889), Tucuman (16. September 1884), Santiago del Estero (28. April 1884), Salta (28. September 1888), Mendoza (23. Februar 1900), Catamarca (27. Juni 1895), San Juan (20. September 1879), San Luis (12. April 1871), La Rioja (2. April 1865), Jujuy (12. September 1893) [2]).

---

[1]) Le Fur und Posener, Bundesstaat und Staatenbund, Bd. 1: Bundesstaat und Staatenbund in geschichtlicher Entwicklung, Breslau 1902, S. 233.

[2]) Die Verfassungsurkunden Argentiniens und der Provinzen bringt Carranza, Constitucion nacional y constituciones provinciales vigentes, Buenos Aires 1898. Ausgaben der Verfassung Chiles: Constitucion politica de la Republica de Chile jurada y promulgada el 25 de Mayo de 1833 con las reformas efectuadas hasta el 10 de Agosto de 1888, Santiago de Chile 1888; Huneeus, La constitucion ante el congreso o sea comentario positivo de la constitucion Chilena, 2 Bände, Santiago 1879—80. Englisch: Constitution of the Republic of Columbia, with an historical introduction, translated by B. Moses Philadelphia 1893 (Supplement to Annals of the American Academy of Political and Social Science, January 1893). In französischer Sprache gibt Dareste (Constitutions modernes Bd 2) die Verfassungen Mexicos (S. 457 ff.),

Liberias Verfassung ist ebenfalls der nordamerikanischen nachgebildet; als ihr Datum wird der 26. Juli 1847 angegeben.

III. Während diese Gruppe der amerikanischen Freistaaten, die alle denselben Typus des Staatshauptes haben, sich von vornherein für eine Einzelperson entschieden und keine tiefgreifenden Änderungen in der Entwicklung der Spitze des Staatswesens erfahren hat, ist für die französische Republik, die ungefähr gleichzeitig mit der nordamerikanischen Union entstand, bezeichnend, dass man sich nur mit Widerstreben und unter ständiger Betonung des Grundsatzes der Volkssouveränität dazu verstand, ein Staatsoberhaupt anstatt einer Personengemeinschaft an die Spitze zu berufen und ihm die notwendige selbständige Stellung zu geben. Dies ergibt sich aus dem Wortlaute der oft schnell aufeinander folgenden Verfassungen und es war der Fall sowohl Ende des 18. Jahrhunderts als auch nach dem Sturze des Kaiserreichs im Jahre 1870.

1. Nach der Abschaffung des Königtums, dem noch in der Verfassung vom 3. September 1791 Kap. 4 Art. 1 gewährleistet war: Le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du Roi[1]), beschloss der Konvent in der Sitzung vom 15. Februar 1793[2]), dass die Exekutivgewalt einem Rate von sieben Mitgliedern übergeben werden und jedes Mitglied ein Ministerium bekommen solle (Constitution Girondine

---

Argentiniens (S. 518 ff.) und Brasiliens (S. 627 ff.); Janvier, Les constitutions d'Haiti (1801—1885), Paris 1886.

Wegen der Daten vgl. auch den Gothaischen Genealogischen Hofkalender mit diplomatisch-statistischem Jahrbuch für 1907; Dareste a. a. O. S. 457 ff.; Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif Bd. 3 S. 165—167. Ferner Le Fur und Posener, Bundesstaat und Staatenbund Bd. 1 S. 186 ff., 216 ff., 229, 243 ff., 252 ff., 316 ff., und Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat, Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde, Leipzig 1892, wo sich auch Angaben über Literatur und geschichtliche Entwicklung der romanischen Bundesstaaten finden. Es gilt auch hier und unten bezüglich der Schweizer Kantonsverfassungen das oben S. 22 Anm. 2 am Schluss Gesagte.

[1]) Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris 1898, S. 23.

[2]) Hélie, Les constitutions de la France, avec un commentaire, Paris 1875—79, S. 385.

de 1793[1]): La nation française se constitue en République une et indivisible; titre V sect. 1 art. 1: Le conseil exécutif de la République est composé de sept ministres et d'un secrétaire). Die Verfassung vom 24. Juni 1793[2]) bestimmte dann im Art. 62: Il y a un conseil exécutif composé de vingt-quatre membres, und über deren Wahl im Art. 63: L'assemblée électorale de chaque département nomme un candidat. Le corps législatif choisit sur la liste générale les membres du conseil.

Aus den Verfassungen seien weitere Stellen angeführt[3]):

Constitution du 5 fructidor an III (22. August 1795) art. 132[4]): Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommés par le corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la nation.

Constitution du 22 frimaire an VIII (13. Dezember 1799) art. 39[5]): Le gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans. Über die Befugnisse des ersten Konsuls und des Gouvernement vergleiche dort die folgenden Artikel.

Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18. Mai 1804) art. 1[6]): Le gouvernement de la République est confié à un empereur qui prend le titre d'empereur des Français.

Sodann Constitution du 4 novembre 1848 art. 43[7]): Le peuple français délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président de la République. Nach dieser Verfassung war der Präsident nur vollziehender Beamter. Constitution du 14 janvier 1852 art. 2[8]): Le gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-

---

[1]) Duguit-Monnier S. 38, 46.

[2]) Duguit-Monnier S. 74; Hélie S. 381.

[3]) Vgl. auch Poelitz, Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, Leipzig 1832—33, und Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France, Paris 1900, S. 6 ff.

[4]) Duguit-Monnier S. 94; Hélie S. 448, 470, 471.

[5]) Duguit-Monnier S. 123; Hélie S. 580, 589.

[6]) Duguit-Monnier S. 144, 145; Hélie S. 717, 718, 735 ff.

[7]) Duguit-Monnier S. 238; Hélie S. 1106, 1118 ff.; vgl. auch Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg und Leipzig 1893, S. 158 ff. und 180.

[8]) Duguit-Monnier S. 275; Hélie S. 1168, 1173; Seydel, Abhandlungen S. 181, 182.

Napoléon Bonaparte, président actuel de la République. Der Präsident war jetzt das Oberhaupt des Staates, nicht bloss der vollziehenden Gewalt; er konnte stets die Berufung an das Volk ergreifen; der gesetzgebende Körper war Organ des Präsidenten, in seinem Namen wurde Recht gesprochen, ihm stand die Initiative und Sanktion der Gesetze zu. Sénatusconsulte du 7 novembre 1852 art. 1 [1]): La dignité impériale est rétablie. Louis-Napoléon Bonaparte est empereur des Français, sous le nom de Napoléon III.

2. Im Jahre 1870 wurde nach dem **Sturze des Kaisertums** die Republik erklärt und, den Kriegszeiten entsprechend, zunächst nur ein gouvernement de la défense nationale eingerichtet, dessen Vorsitz der Gouverneur von Paris, General Trochu, übernahm [2]). Durch Dekret [3]) der dann in Bordeaux zusammentretenden Nationalversammlung vom 17. Februar 1871 wurde Thiers zum „chef du pouvoir exécutif de la République française" ernannt. Er sollte seine Funktionen unter Mitwirkung der Minister ausüben, die er selbst zu wählen und unter denen er den Vorsitz zu führen hatte. Er war also eigentlich nur Ministerpräsident, ähnlich wie im Jahre 1848 General Cavaignac zum „Präsidenten des Ministerrates" ernannt war. Ausserdem war er der Kontrolle der Nationalversammlung in bezug auf die Ausübung der Funktionen unterworfen. Im ganzen stellt dieser Pacte de Bordeaux nur eine provisorische Regelung der Staatsleitung dar, Regierung und Nationalversammlung suchten mit gemeinsamen Kräften zu arbeiten und zunächst die durch den Krieg bedingten äusseren Verhältnisse des Landes zu bessern.

Die Rechtsstellung des Staatshauptes wurde erst durch Dekret [4]) vom 31. August 1871 (Constitution Rivet) schärfer bestimmt. Thiers erhielt den Titel eines Präsidenten der Republik, seine Befugnisse und seine Verantwortlichkeit wurden

---

[1]) **Duguit-Monnier** S. 290; **Hélie** S. 1219 ff.

[2]) **Duguit-Monnier** S. CXV, CXVI; **Hélie** S. 1333.

[3]) **Duguit-Monnier** S. 314; **Hélie** S. 1360. Vgl. hierfür und für das Folgende auch **Bric**, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs S. 5 ff.; **Dareste**, Constitutions modernes Bd. 1 S. 7 ff.; **Duguit-Monnier** S. CXV ff.

[4]) **Duguit-Monnier** S. 315, 316; **Hélie** S. 1381 ff.

festgelegt. Auf eine Aufforderung[1]) des Präsidenten an die Nationalversammlung, die Regierung des Landes zu organisieren, wurde eine Kommission zur Prüfung des Vorschlags eingesetzt, und am 13. März 1873 nahm die Nationalversammlung ein Gesetz[2]) über das Verhältnis des Präsidenten zur Legislative und über die Ministerverantwortlichkeit an.

3. Nach der Demission Thiers wurde Mac Mahon zum Präsidenten ernannt (24. Mai 1873)[3]) und ihm durch Gesetz[4]) vom 20. November 1873 die Exekutivgewalt auf sieben Jahre übertragen[5]). In demselben Gesetze wurde die Ernennung einer Kommission zur Prüfung der Verfassungsgesetze angeordnet. Die Beratungen dieser Kommission währten das folgende Jahr durch, und im Jahre 1875 wurden, nachdem ein Amendement Naquet[6]), die Exekutive einem Ministerpräsidenten ohne Portefeuille zu übertragen, abgelehnt war, die noch heute, mit einigen Änderungen und Nachträgen[7]) versehen, in Geltung befindlichen Grundgesetze[8]) von der Nationalversammlung angenommen: loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des Pouvoirs publics, loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des Pouvoirs publics und zwei lois organiques vom 2. August und 30. November über die Wahlen der Senatoren und Deputierten.

Diesen Schwankungen in der geschichtlichen Entwicklung entsprechend, gibt die französische Verfassung[9]) nicht ein so

---

[1]) Dareste Bd. 1 S. 7.

[2]) Duguit-Monnier S. 317; Hélie S. 1395.

[3]) Duguit-Monnier S. 318; Hélie S. 1396.

[4]) Duguit-Monnier S. 319; Hélie S. 1397.

[5]) Über andere Vorschläge, die Amtsdauer Thiers und Mac Mahons zu bemessen vgl. Duguit-Monnier S. CXXI, CXXII, CXXIII, CXXXI, CXLII.

[6]) Duguit-Monnier S. CXLV.

[7]) Duguit-Monnier S. 335 ff.

[8]) Duguit-Monnier S. 319 ff.; Hélie S. 1409 ff. Sie sind ausserdem u. a. abgedruckt bei Lefebvre, Étude sur les lois constitutionnelles de 1875, Paris 1882, in der bei Rivière in Paris erschienenen Ausgabe des Code civil sowie in les codes francais collationnés sur les textes officiels, herausgegeben von Tripier und Monnier (wiederholt aufgelegt).

[9]) In der „Geschichte der Frankfurter Zeitung" (1856 bis 1906, heraus-

klares einheitliches Bild von der Auffassung der Spitze der Republik wie in den amerikanischen Republiken dies der Fall ist. Sie ist auch nicht in einer einzigen Urkunde niedergelegt. Die aufgezählten Grundgesetze stellen kein streng durchgeführtes System dar, sie bringen auch nicht prinzipielle Sätze über die Volkssouveränität und die Grundrechte der Staatsbürger, sondern sie begnügen sich damit, die notwendigsten Bestimmungen über die Staatsorgane, ihre Entstehung (Wahl), Kompetenz und ihre Funktionen zu geben [1]). Im allgemeinen kann man wohl die Verfassung ein Kompromiss [2]) zwischen englischen und amerikanischen Verfassungsgesetzen nennen, indem ersteren das parlamentarische System und letzteren die Stellung des Präsidenten entlehnt ist. Dies ist auch geschichtlich verständlich. Denn mit dem Sturze des Kaisertums war keineswegs die Republik für immer begründet; es wurde lange gestritten, ob die Staatsform endgültig eine monarchische oder eine republikanische werden sollte [3]), und es ist wohl erklärlich, dass, als man sich endlich für die Republik entschloss und sich dem Einflusse der für so viele Republiken vorbildlich gewesenen amerikanischen Verfassung nicht entziehen konnte, man doch auch die Stellung des Staatshauptes durch einige Sätze des konstitutionell-monarchischen Staatsrechts modifizierte.

IV. Den amerikanischen Staaten und Frankreich gegenüber steht eine dritte Gruppe von Republiken, die nach geltendem Verfassungsrecht nicht wie jene nur eine Einzelperson, sondern eine Personenmehrheit an ihre Spitze gestellt haben. Zu ihr gehören die Schweizerische Eidgenossenschaft, die Schweizer Kantone und die deutschen Freien Städte.

1. Die Entwicklung in der Schweizerischen Eid-

---

gegeben vom Verlag der Frankfurter Zeitung, Frankfurt a. M. 1906) S. 300 findet sich über die dritte Republik das Urteil: „Sie ist vom Volke gemacht, nicht mit seinen natürlichen Führern, sondern gegen dieselben".

[1]) Über die Lückenhaftigkeit der französischen Verfassungsgesetze s. a. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung S. 4.

[2]) Esmein, Éléments de droit constitutionnel S. 378; vgl. Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs S. 4.

[3]) Thiers hielt die Republik für diejenige Form, welche die Parteien am wenigsten trennte (Geschichte der Frankfurter Zeitung S. 302).

genossenschaft ist bedingt durch den streng durchgeführten republikanisch-demokratischen Charakter und die Eigenschaft als ein Bund von Staaten. Wie die Einzelstaaten der nordamerikanischen Union so haben auch die Kantone der Schweiz immer, auch schon vor ihrer Vereinigung zu einem selbständigen Bundesstaate, in mehr oder minder festem Zusammenhang gestanden. Ihre Verfassungen haben sich als die republikanischer Staaten daher im Rahmen dieser Vereinigung und gleichzeitig mit der Verfassung der Eidgenossenschaft entwickelt; vor dem Zusammenschluss bestanden rechtlich selbständige Staaten noch nicht.

Obwohl nach der Verbindung der Urkantone und der Losreissung vom Deutschen Reiche der zunächst lose gefügte Bau der Eidgenossenschaft schon bald auf die Schaffung einer festen Zentralgewalt hinwies, so verzögerte sich ein engerer Zusammenschluss der Kantone doch im Laufe der folgenden Jahrhunderte [1]. Die kirchliche Reformation des 16. Jahrhunderts trennte die Eidgenossenschaft in zwei Bundesvereine mit eigenen Organen und eigener Politik. Es blieb sodann die Tagsatzung das einzige, die alte Eidgenossenschaft zusammenhaltende lockere Band [2]. Sie war ein Kongress von Gesandten der Kantone, die ihre Instruktionen austauschten. Der Vorort fiel mit der Regierung eines der grösseren Kantone zusammen. Die Kompetenz der Tagsatzung war bei dem Mangel einer festen geschriebenen Verfassung unbestimmt, ihr Geschäftskreis bald enger bald weiter gezogen. Im allgemeinen vertrat die Tagsatzung die Eidgenossenschaft dem Auslande gegenüber, sie empfing fremde Gesandte und ordnete eigene Gesandte ab, beschloss über Krieg und Frieden und unterhandelte mit auswärtigen Staaten; ausserdem sorgte sie für die Beilegung innerer Streitigkeiten und erwog gemeinsame Interessen der Kantone. Es fehlte also durchaus eine einheitliche urkundlich

[1] Vgl. auch für das Folgende bes. Blumer, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, zweite Ausgabe von Morel, Schaffhausen 1877, Basel 1880—87, Bd. 1 S. 11 ff.

[2] Vincent, State and federal Government in Switzerland S. 20, hält den gemeinsamen Besitz unterworfenen Landes (der Gemeinen Vogteien S. 17) für das einzige einigende Band.

normierte Bundesgewalt und eine Spitze der Eidgenossenschaft. Die Unzulänglichkeit dieser alten schweizerischen Verfassung erkennt auch ein Verfassungsentwurf an, der im Jahre 1799 unter dem Eindruck der um die Wende des Jahrhunderts eingetretenen Ereignisse angefertigt wurde und in dem es heisst: „Die verschiedenen Staaten waren nur durch gewisse, mehr oder weniger ausgedehnte Bündnisse, durch die Erinnerung gemeinschaftlich geführter Kriege und durch einige gemeinsame Besitzungen zusammengehalten. Die Einheit der Eidgenossenschaft selbst gegen das Ausland existierte im Grunde mehr in der Idee als in der Wirklichkeit, weil sie durch keine dieselbe handhabende Autorität vorgestellt war".

Dies zeigte sich auch bei dem gewaltsamen Umsturz, der mit dem Einfalle der französischen Armee im Jahre 1798 erfolgte. Am 12. April 1798 wurde die Helvetische Republik proklamiert, eine Nachahmung französischer Verfassungsformen [1]). Die gesetzgebende Gewalt, der Grosse Rat und der Senat, wählten das Vollziehungsdirektorium, das aus fünf Mitgliedern bestand. Dies, unterstützt durch die von ihm ernannten vier Minister, war die eigentliche Regierung der Schweiz. Diese erste helvetische Verfassung versuchte, aus der Eidgenossenschaft einen Einheitsstaat mit blossen Verwaltungsbezirken zu machen. Sie konnte, da sie den besonderen Verhältnissen der Kantone und der geschichtlichen Entwicklung nicht Rechnung trug, nicht von langer Dauer sein.

Napoleon Bonaparte, in Frankreich zur Herrschaft gelangt, erkannte dies an. Er genehmigte im Jahre 1801 einen Entwurf, nach dem die Zentralgewalt von der Kantonalgewalt scharf geschieden und in die Hände der Tagsatzung, des Senates und des Kleinen Rates gelegt wurde. Letzterer, vom Senate aus seiner Mitte gewählt und aus dem Ersten Landammann und vier Räten bestehend, die die verschiedenen Verwaltungszweige unter sich verteilten, hatte die Vollziehungsgewalt. Ähnlich bestand nach der zweiten helvetischen

[1]) Die erste helvetische Verfassung ist abgedruckt bei Kaiser und Strickler, Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, gesammelt und dargestellt, Bern 1901, S. 8 ff.

Verfassung vom 25. Mai 1802[1]) die Exekutive aus einem Vollziehungsrat, den der Landammann und zwei Landstatthalter bildeten.

Die Vermittlungsakte[2]) vom 19. Februar 1803, die Bonaparte der Schweiz gab, stand wieder ganz auf dem Boden des Föderalismus. Die Schweiz blieb nicht mehr ein in Kantone abgeteilter Einheitsstaat — nach der ersten helvetischen Verfassung waren die obersten Kantonalbehörden Regierungsstatthalter und Organe des Vollziehungsdirektoriums —, sondern sie bestand wieder aus souveränen Kantonen, die ihre eigenen Verfassungen hatten. Die starke Hand Napoleons machte eine streng einheitliche Exekutivgewalt des Bundes entbehrlich. Die Tagsatzung war wieder das einzige Organ der Eidgenossenschaft, dessen Präsident der Schultheiss bzw. Bürgermeister des wechselnden Vorortes (canton directeur) war und der zugleich als Haupt der Eidgenossenschaft den alten Titel Landammann führte. Seine Befugnisse waren jedoch bei dem steten Wechsel des Vorortes nicht sehr bedeutend. Er vertrat die Schweiz nach aussen hin, wahrte den Kantonen gegenüber die Rechte des Bundes und führte die eidgenössischen Geschäfte allein oder mit seiner Kantonsregierung[3]).

Nach dem Sturze Napoleons erfolgte die endgültige Regelung der Schweizer Angelegenheiten durch den Wiener Kongress. In dem Bundesvertrage vom Jahre 1815[4]) wurde ausser der Regelung der Gebietsverhältnisse die Unabhängigkeit der Kantone festgestellt. Die Tagsatzung blieb bestehen und bildete

[1]) Kaiser-Strickler, Texte S. 99 ff. (Art. 47 ff.).

[2]) Kaiser-Strickler, Texte S. 115 ff.

[3]) Artikel 16 der Mediationsakte: Der Schultheiss oder Bürgermeister des Direktorialkantons verbindet mit seinem Titel denjenigen eines Landammanns der Schweiz; er hat das Siegel der helvetischen Republik in Verwahrung; er kann sich nicht aus der Stadt entfernen. Der Grosse Rat seines Kantons setzt ihm einen besonderen Gehalt aus und bestreitet die mit der obrigkeitlichen Würde (magistrature) verbundenen ausserordentlichen Ausgaben. Vgl. über diese Zeit auch Joh. v. Müllers Geschichten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, fortgesetzt von Monnard, Zürich 1848—53, Bd. 13 ff.

[4]) Abgedruckt bei Snell, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts, Zürich 1839, Bd. 1 S. 5 ff., und Fleischmann, Völkerrechtsquellen, Halle 1905, S. 13, 22.

mit dem Landammanne und den als eidgenössischer Staatsrat fungierenden Gliedern der Regierung des Direktorialkantons die Zentralbundesgewalt; von der Befugnis, zur Besorgung wichtiger Bundesangelegenheiten sechs eidgenössische Repräsentanten aufzustellen, hat die Tagsatzung keinen Gebrauch gemacht.

Rechtlich charakterisiert sich die Schweiz nach dem Bundesvertrage als ein Staatenbund. Erst allmählich nach manchen Kämpfen und kantonalen Aufständen und Streitigkeiten, die hauptsächlich durch die französische Julirevolution von 1830 veranlasst wurden, und ferner nach einem zeitgemässen aber wieder fallen gelassenen Versuche, den Bundesvertrag zu reformieren, entwickelte sich die Eidgenossenschaft weiter zu einem Bundesstaate. Durch die Bundesreform vom Jahre 1848 [1]) wurde die Tagsatzung verdrängt und das Zweikammersystem nach nordamerikanischem Vorbilde eingeführt. Als vollziehende Behörde wurde der von den beiden Kammern gemeinschaftlich zu wählende Bundesrat aufgestellt, dessen Vorsitzender der Bundespräsident war.

Die jetzt geltende Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 [2]) trifft bezüglich der Spitze der Republik dieselben Bestimmungen. Die Verfassungsänderungen seit 1848 (Partialrevisionen von 1865/66, 1879—98) [3]) kommen hier nicht in Betracht.

2. Die Kantone waren zunächst Teile verschiedener Länder und von verschiedenen Herren abhängig. Soweit sie schon zur Eidgenossenschaft gehörten, bezeichneten sie sich noch zu Beginn des 16. Jahrhunderts als Glieder des Reiches. Die schon damals längst vollzogene Trennung vom Reiche und die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft wurde nach dem dreissig-

---

[1]) Bundesverfassung vom 12. September 1848, bes. Art. 83 ff. (Kaiser-Strickler, Texte S. 271 ff.).

[2]) Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung von Schollenberger, Berlin 1905. Sie ist auch in der unten erwähnten amtlichen Sammlung der Bundesverfassung und der Kantonsverfassungen enthalten und in der Reclamschen Universalbibliothek erschienen.

[3]) Kaiser-Strickler S. 348 ff.; Supplemente I—X zu der erwähnten Sammlung.

jährigen Kriege im Frieden von Osnabrück 1648 auch rechtlich anerkannt. Der ursprüngliche Bund der drei Waldstätte, der Bund der acht alten Orte und der der dreizehn Orte charakterisieren sich als Staatenbünde, während die fünfundzwanzig Kantone, aus denen jetzt die Eidgenossenschaft besteht, einen Bundesstaat bilden.

Für die einzelnen Kantone als verhältnismässig kleine Staatswesen ist es erklärlich, dass sie, auch als sie noch nominell unter monarchischer Oberhoheit standen, tatsächlich republikanisch regiert werden konnten, indem ohne sichtbare Veränderung der Staatsform die eigentliche Staatsgewalt allmählich von dem abwesenden Monarchen auf eine demokratische oder aristokratische Herrschaft überging. Selbst in dem Fürstentume Neuenburg bestanden bis in die neueste Zeit monarchische, ständische und republikanische Einrichtungen nebeneinander, obwohl der König von Preussen staatsrechtlich Souverän Neuenburgs war [1]). Heute sind die Kantone sämtlich Republiken. Der Bund übernimmt die Gewährleistung für ihre Verfassungen, „insofern sie die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen) Formen sichern“ (Bundesverfassung Art. 6), ebenso wie die Verfassung der Vereinigten Staaten (IV 4) bestimmt „The United States shall guaranty to every State in this union a republican form of government“. Eine aristokratische Regierungsform war in der Schweiz schon im Entwurfe vom Jahre 1833 ausgeschlossen [2]). Die innere staatsrechtliche Organisation der einzelnen Kantone ist mithin kaum heftigen Schwankungen ausgesetzt gewesen und entsprechend hat die Spitze dieser Staatswesen keine bedeutenden Wandlungen durchgemacht. Sie hat schon frühzeitig ihre jetzige kollegiale Form erhalten. Und zwar geschah dies, ebenso wie bei den deutschen Freien Städten, unter dem Einflusse besonderer Verhältnisse dieser Freistaaten, zumal ihres streng ausgeprägten demokratischen Charakters und ihres beschränkten Gebietsumfanges, beides Umstände, die eine

[1]) Bis zum Vertrage vom 26. Mai 1857 (Fleischmann, Völkerrechtsquellen S. 61).

[2]) „Kein Vorrecht der Geburt, der Personen oder Familien“, Blumer-Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts Bd. 1 S. 186.

aktive Teilnahme des Volkes an der Regierung vor der Herrschaft einer Einzelperson begünstigten.

Die Kantone sind mit dem Datum der jetzt geltenden Verfassungen, in der Reihenfolge, wie sie im Art. 1 der Bundesverfassung aufgezählt sind: Zürich (18. April 1869), Bern (4. Juni 1893), Luzern (28. Februar 1875), Uri (6. Mai 1888), Schwyz (23. Oktober 1898), Unterwalden ob dem Wald (27. April 1902), Unterwalden nid dem Wald (2. April 1877), Glarus (22. Mai 1887), Zug (31. Januar 1894), Freiburg (7. Mai 1857), Solothurn (23. Oktober 1887), Basel Stadt (2. Dezember 1889), Basel Landschaft (4. April 1892), Schaffhausen (24. März 1876), Appenzell Ausser-Rhoden (15. Oktober 1876), Appenzell Inner-Rhoden (24. November 1872), St. Gallen (16. November 1890), Graubünden (2. Oktober 1892), Aargau (28. April 1885), Thurgau (28. Februar 1869), Tessin (2. Juli 1892), Waadt (1. März 1885), Wallis (26. November 1875), Neuenburg (21. November 1858), Genf (24. Mai 1847)[1].

---

[1]) Es besteht eine amtliche Ausgabe der Kantonsverfassungen: Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen, mit den bis 15. August 1891 vorgekommenen Abänderungen, im Auftrage des Schweiz. Bundesrats von der Bundeskanzlei herausgegeben, Bern 1891. Die seit 1891 angenommenen neuen Verfassungen und Abänderungen sind in den Supplementen I—X (Jahrgänge 1892 bis 1905) enthalten. Von den Abänderungen einzelner Verfassungsartikel kommen hier nur in Betracht die vom 26. Februar 1899 (Zürich), 1. Dezember 1904 (Luzern), 11. Juli 1904 (Aargau) und 18. Juli 1904 (Tessin), die über Organisation und Wahl der Vollziehungsbehörde Bestimmungen treffen. Bis zum Jahre 1880 reicht die Sammlung der Bundesverfassung und der auf 1. Jänner 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen, Amtliche Ausgabe, Bern 1880; bis 1864: Heimann, Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und die Staatsverfassungen der Kantone, Nidau 1864 (jedoch nur in deutscher Sprache, während die amtliche Ausgabe die Verfassungen in der betreffenden Landessprache und die italienischen Texte noch ausserdem in deutscher und französischer Übersetzung bringt). Dareste, Constitutions modernes Bd. 1, gibt in französischer Sprache Verfassungen Berns (S. 518 ff.), Appenzells A. R. (S. 547 ff.) und Genfs (S. 579 ff.); de Claparède, La constitution et les lois constitutionnelles de la République et Canton de Genève 1888. Wegen der Daten vgl. auch Dareste a. a. O. S. 516 ff. und von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrats und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, im Auftrage des Schweizerischen Bundesrats bearbeitet, 2. Aufl., Bern 1903, Bd. 1 S. 201 ff.

3. In den drei deutschen Freien Städten vollzog sich die Entwicklung der Spitze im Rahmen des Kommunallebens. Die kommunalen Organe versehen in diesen Stadtstaaten zugleich staatliche Funktionen[1]). Ebenso bedurfte es bei der Entwicklung dieser Gemeinwesen zu selbständigen Staaten nicht der Schaffung besonderer staatlicher Organe. An der Spitze stand von jeher, nach der Organisation der Städte überhaupt, ein Kollegium, innerhalb dessen ein oder einige[2]) Personen hervorragten, als Bürgermeister den Vorsitz dieses Rates oder Senates hatten und teils mit teils ohne Mitwirkung der Senatoren die Verwaltung führten. Die Staatsform war lange Zeit aristokratisch, indem der sich selbst ergänzende Rat allein die Herrschaft inne hatte. Dann aber erlangte, oft erst nach vielen Kämpfen, auch die Bürgerschaft Anteil an der Staatsgewalt und verfassungsmässige Festlegung ihrer Rechte in den sog. Rezessen. Je nachdem war auch die Stellung des Senates verschieden. Die Eigenschaft als alleiniger unumschränkter Innehaber der Staatsgewalt hat dies Kollegium verloren, doch besitzt es der Bürgerschaft gegenüber noch immer eine derart bevorrechtigte Stellung, dass der Senat der Hansestädte als allein berechtigter, allerdings durch die Rechte der Bürgerschaft beschränkter Innehaber der Staatsgewalt erscheint, der nicht nur Funktionen einer obersten Verwaltungsbehörde wahrzunehmen hat.

Die erste moderne Verfassung Lübecks — nach Konkordaten zwischen Rat und Bürgerschaft von 1416, 1534, 1535, dem Rezesse von 1665 und dem Hauptrezesse vom 9. Juli 1669 — datiert vom 8. April 1848. Eine neue Verfassung vom 29. Dezember 1851 wurde im Jahre 1875 revidiert, um sie mit

[1]) Sievers, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Bremen (Marquardsens Handbuch), Freiburg und Tübingen 1884, S. 81, 82 Anm. 6, betont, dass für wirkliches staatliches Leben kaum Raum und Inhalt vorhanden sei; nach dem, was im historisch-politischen Sinne den Staat ausmache, suche man vergebens; die Kleinstaaterei zwinge den Juristen vielfach mit leeren Begriffen zu operieren.

[2]) Nach der Verfassung Hamburgs zu Anfang des 18. Jahrhunderts setzte sich der Rat aus vier Bürgermeistern und 24 Senatoren zusammen (v. Melle, Das Hamburgische Staatsrecht, Hamburg und Leipzig 1891, S. 9).

der Verfassung des Deutschen Reiches in Einklang zu bringen[1]); sie trägt in der jetzt geltenden Form das Datum des 7. April 1875.

In Bremen bestanden die alten politischen Einrichtungen auf der Grundlage der Tafel von 1433, der neuen Eintracht von 1534 und der kündigen Rolle von 1489 fast unverändert bis zur Verfassung vom 5. März 1849. Die revidierte Verfassung vom 21. Februar 1854 trägt, mit sieben Grundgesetzen vereinigt und modifiziert, als heute geltendes Grundgesetz das Datum des 17. November 1875. In den Jahren 1879, 1882 und 1884 erfuhr sie verschiedene Abänderungen: eine neue Verfassungsredaktion datiert vom 1. Januar 1894. In den Jahren 1877/78 gestellte Anträge, dem Präsidenten die materielle Leitung zu geben und ihn zur einheitlichen Spitze des Staates zu machen[2]), waren ohne Erfolg.

Hamburg besass nach den Rezessen von 1410, 1529, 1603, 1633 und 1663 in dem Unionsrezesse von 1710 und dem Hauptrezesse vom 15. Oktober 1712 bis zum Jahre 1860 eine Verfassung. Nach dieser war der Senat Mitinhaber der gesetzgebenden und Inhaber der vollziehenden Gewalt; er vertrat den Staat nach aussen hin und hatte eine umfangreiche Jurisdiktion in erster, zweiter und dritter Instanz. Ausserdem hatte er so gut wie ausschliesslich das Recht der gesetzgeberischen Initiative; doch standen zwischen Senat und Bürgerschaft die drei Kirchenkollegien, die nacheinander die der Bürgerschaft zu unterbreitenden Anträge des Senates vorberieten. Die „Verfassung des Freistaates Hamburg“ vom Juli 1849, ein Entwurf der Ende 1848 zusammentretenden Konstituante, gelangte nicht zur Durchführung; hiernach sollte die Bürgerschaft einziger gesetzgebender Körper und der Rat, abgesehen von einem ihm zugestandenen Veto, nur vollziehendes Organ und oberste Verwaltungsbehörde sein; aus der Mitte seiner neun Mitglieder sollten jährlich zwei Bürgermeister gewählt werden. Auch einem Verfassungsentwurfe, der neben der Konstituante be-

[1]) Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung S. 8 Anm. 1, rühmt ihren Text als korrekt, da er nur noch landesrechtliche Sätze enthalte.

[2]) Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht S. 49 Anm. 1.

ratenden Neunerkommission von demselben Jahre, der im Gegensatze zu der Konstituante an der Lebenslänglichkeit des Senatorenamtes festhielt, dagegen die Lebenslänglichkeit der Bürgermeisterwürde und die Selbstergänzung des Senates aufgab, stellten sich Hindernisse entgegen. Es wurde erst am 28. September 1860 eine neue Verfassung veröffentlicht. Sie ist revidiert worden und unter dem Datum des 13. Oktober 1879 in Geltung[1]).

[1]) Ausgaben der geltenden hanseatischen Verfassungen: Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke, herausg. von Binding, Heft X: Verfassungsurkunden für die freien und Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg. Mit allen Abänderungen bis zu den Gesetzen von Mitte 1897, Leipzig 1897 (also nicht mehr ausreichend seit den Verfassungsänderungen in Hamburg 1906, in Lübeck 1899 und 1905); Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884, S. 571 ff. Zu der geschichtlichen Entwicklung vgl. v. Melle, Das Hamburgische Staatsrecht S. 6—18; Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage, Hamburg 1902, S. 9—15, 52 ff., 73 ff.; Klügmann, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Lübeck; Sievers, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Bremen; Wolffson, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg (die letzten drei in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts, Freiburg und Tübingen 1884); Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl., S. 153, 154; Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Göttingen 1865, Bd. 1 S. 695 ff.; Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1881, Bd. 1 S. 500 ff.

Die staatsrechtliche Stellung des republikanischen Staatsoberhauptes

§ 3. Organschaft und Staatsbegriff.

I. Wie schon bemerkt, lassen sich die Staatstheorien der neueren allgemeinen Staatslehre in der Hauptsache auf die Streitfrage zurückführen: Hat der Staat eine von der Summe seiner Mitglieder verschiedene Eigenpersönlichkeit, ist er eine Verbandsperson, ein Organismus? Bejaht wird die Frage von der sog. organischen Lehre und der Persönlichkeitstheorie, verneint von der Herrschertheorie, der empirisch-individualistischen Lehre und von der den Staat als ein Rechtsverhältnis auffassenden Theorie.

1. Wenn die organische Lehre auch heutzutage immer mit dem Namen Gierkes verbunden ist, so ist der Gedanke, dass der Staat ein eigenes Lebewesen, ein Organismus sei, doch nicht ganz neu [1]. Schon Platon spricht von dem Staate als einem Menschen im grossen, und Bluntschli [2], im Anschlusse an die Lehre Rohmers, stellte ihn sich vor als Mann mit den sechzehn Grundkräften des menschlichen Organismus. Diese anthropomorphische Lehre hat in neuerer Zeit Gierke [3] umgestaltet und sie zu der organischen Theorie, wie sie heute

---

[1]) Über die Entwicklung der organischen Lehre und ihre philosophische Grundlage (Kant) vgl. Loening, Artikel „Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6 S. 911 ff.; R. Schmidt, Allgemeine Staatslehre Bd. I S. 156 ff.; sodann Preuss und Schlossmann in Iherings Jahrb. Bd. 44.

[2]) Vgl. auch seine spätere Auffassung (Lehre vom modernen Staat, 1. Teil: Allgemeine Staatslehre, 5. Auflage, Stuttgart 1875, S. 18, 19).

[3]) Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. 1—3, Berlin 1868—1881; Aufsätze, z. B. in Schmollers Jahrbuch 1883 (Bd. 7).

formuliert zu werden pflegt, entwickelt, die dann weiter noch besonders von Preuss[1]) verfochten und auf den Staatsbegriff angewandt ist. Die organische Lehre hat sowohl für das private wie für das öffentliche Recht zahlreiche Anhänger gefunden, so dass Gierke[2]) „den vollen Durchbruch eines selbständigen Rechtsbegriffes des gemeinheitlichen Organs als des sichtbaren Werkzeuges der unsichtbaren Lebenseinheit des Gemeinwesens in der deutschen Rechtspraxis“ feststellen konnte.

Die jetzige organische Theorie geht davon aus, dass nicht alles das, was sei, auch sichtbar und mit den Augen oder Händen ergreifbar sein müsse; dem „geschulten juristischen Geiste“ erschlössen sich ganz andere Gebiete. „Hat man je etwa einen Eigentümer, einen Gläubiger oder Schuldner gesehen? Herr Müller, der dies alles sein kann, sieht in allen diesen Eigenschaften ganz gleich aus“[3]). Im besonderen ist dann der Grundgedanke der uns hier interessierenden staatsrechtlichen Lehre der, dass der Staat etwas nicht mit den Augen Wahrnehmbares, nicht die Summe der in ihm vereinigten Staatsbürger, sondern eine über den Einzelwesen stehende Person sei, die dementsprechend auch einen eigenen, von dem der Einzelpersonen verschiedenen Willen habe; von anderen „Verbandspersonen“ unterscheide sich der Staat dadurch, dass er Träger der höchsten Herrschergewalt sei. Wie ein physischer Organismus, z. B. eine Pflanze, nicht nur die Summe seiner einzelnen Bestandteile, des Stengels, des Saftes, der Blätter (wie dies der Fall bei einer Maschine sei), sondern auch mit der inneren lebendigen Kraft, sich aus sich selbst weiterzuentwickeln, begabt sei, so sei auch der Staat ein rechtlicher Organismus, entstanden aus der rechtlichen Verbindung organischer Teile.

Da nun der Staat die Fähigkeit haben muss, seinen Willen zu äussern und durchzusetzen, andererseits die Fähigkeit, Ge-

[1]) Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889; Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin 1902; Stellvertretung oder Organschaft? in Iherings Jahrbüchern Bd. 44; Über Organpersönlichkeit in Schmollers Jahrbuch, Leipzig 1902.

[2]) in Iherings Jahrbüchern Bd. 35 S. 221.

[3]) Preuss in Iherings Jahrbüchern Bd. 44 S. 440.

danken zu fassen und einen Willen zu bilden, nur den mit einem Gehirn begabten physischen Personen zusteht, so kann auch der Staat seinen Willen nur durch den Willen von Individuen bilden. Insofern also die Handlungen von Individuen solche des Staates sind und der Wille des Staates mit dem der diesen Willen bildenden Individuen zusammenfällt, nennt man diese die Organe des Staates. „Unter Staatsorganen sind jene Individuen oder Kollegien zu verstehen, deren Wille berufen ist, innerhalb der gesetzlichen Kompetenzen unmittelbar staatlichen Willen zu erzeugen oder an dem Prozess der Bildung und Vollziehung staatlichen Willens teilzunehmen“ [1]. Die betreffenden Organe nehmen für den Staat dessen Funktionen vor [2]. „Wie die Sprachapparate Organe eines Menschen sind, sind die Organe des Staatswillens werkerzeugende Glieder des Gemeinwesens“ [3]. Während Stellvertretung, Mandat, Bevollmächtigung die Rechtsverhältnisse zweier gleichgeordneter Personen zueinander bestimmen, setzt die Organschaft grundsätzlich eine Person, die Kollektivperson, voraus, die durch ihre Organperson handelt. Mit grosser Entschiedenheit verwahren sich die Organiker gegen den Vorwurf, einen naturwissenschaftlichen Begriff ohne Berechtigung und Nutzen in das Staatsrecht herübergenommen zu haben: „Der Begriff organischer Entwicklung ist kein spezifisch naturwissenschaftlicher, er gehört zu den Begriffen, welche infolge der schliesslichen Wesenseinheit allen Lebens Gemeingut aller Wissenschaften sein müssen, deren Gegenstand irgend eine Gestaltung des Lebens ist“ [4]. So wird denn die Organschaft auch als Rechtsbegriff in Anspruch genommen; Preuss [5]) spricht sogar von organschaftlichen und individualrechtlichen Vertretungsverhältnissen.

---

[1]) Jellinek, Über Staatsfragmente, Festgabe S. 275.

[2]) Vgl. auch Haenel, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 75 ff., und Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte, Leipzig 1880, Bd. 2 S. 266; Gierke in Schmollers Jahrbuch Bd. 7, 1883, S. 1139.

[3]) Gareis, Allgemeines Staatsrecht (Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 1), Freiburg 1883, S. 35.

[4]) Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften S. 35.

[5]) Iherings Jahrbücher Bd. 44 S. 433.

2. Dieser Theorie verwandt ist die von Laband und Jellinek vertretene Persönlichkeitstheorie. Auch nach ihr ist der Staat eine reale Einheit, ein Rechtssubjekt, eine juristische Person und unter den Begriff der Körperschaft zu rechnen. Laband[1]) definiert: „Staat ist organisierte Einheit, eine Person, kein Rechtsverhältnis"; Jellinek[2]): „Als Rechtsbegriff ist der Staat die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes oder mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft"; Esmein[3]): L'État est la personnification juridique d'une nation". Die organische Lehre und die Persönlichkeitstheorie stehen also in einem Verhältnis zueinander. Preuss[4]) bezeichnet sogar den Begriff der Organschaft als mit einer bestimmten Lehre von der juristischen Person, nämlich der organischen, absolut identisch, protestiert aber dagegen, Laband als den leitenden Vertreter der anorganischen individualistischen Persönlichkeitstheorie trotz seiner organischen Ausdrucksweise, andererseits Jellinek und Bernatzik[5]) unter die Organiker zu rechnen[6]). Demgegenüber behauptet Lingg[7]), die Identität der beiden Theorien nachgewiesen zu haben.

Wie dem auch sei, beide Theorien haben jedenfalls das Gemeinsame, dass sie den Staat als selbständiges Lebewesen, als einen Organismus oder als eine juristische Person auffassen, und da fragt es sich naturgemäss zunächst, ob es nötig ist, diesen Begriff einer nicht individuellen Persönlichkeit zur Erfassung des Staatsbegriffs einzuführen und dann, ob sich dieser Begriff rechtlich stützen lässt. Den Staat als ein Eigenwesen anzunehmen, hat allerdings von vornherein etwas Bestechendes durch die Einfachheit, mit der staatliche Beziehungen

[1]) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Auflage, Tübingen und Leipzig 1901, Bd. 1 S. 53.

[2]) Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre S. 176.

[3]) Éléments de droit constitutionnel S. 1.

[4]) Iherings Jahrbücher Bd. 44 S. 430.

[5]) Vgl. Bernatzik, Die juristische Persönlichkeit der Behörden, Freiburg 1890 (auch im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5).

[6]) Vgl. auch Labands Kritik von Preuss' Städt. Amtsrecht im Archiv für öff. Recht Bd. 18 S. 75.

[7]) Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre, 1902.

wie das Staatseigentum und das Verhältnis des Staates zum Beamten sich erklären lassen würden.

3. M. E. ist mit Hilfe der organischen Lehre der Staatsbegriff und das Verhältnis des Oberhauptes zum Staate nicht befriedigend zu konstruieren. Wie Schlossmann[1]) richtig bemerkt, wird wohl jeder, der zuerst von der organischen Lehre Kenntnis nimmt, zunächst nicht anders glauben, als hier einen Vergleich vor sich zu haben, durch den das Wesen und die Stellung der zur Wirksamkeit für den Staat verfassungsmässig bestellten Personen verdeutlicht werden soll. So wird eine Zeitung als das Organ einer Partei bezeichnet, in dem Sinne, dass sie das Sprachrohr ihrer Ansichten ist. Wie von vornherein festgestellt sein mag, steht einer Anwendung des Organbegriffes in diesem Sinne nichts entgegen, und es wird auch hier die Organschaft als allgemeiner Begriff für das Handeln einer Person (Personenmehrheit) für eine Personengesamtheit, deren Mitglied sie ist, gebraucht werden, ohne Rücksicht auf das dieser Beziehung zugrunde liegende Rechtsverhältnis[2]).

Nun behauptet die organische Lehre, dass die Organschaft ein Rechtsbegriff sei. In den rechtlichen Beziehungen zwischen Organ und Verbandsperson sieht die Theorie das unterscheidende Merkmal zwischen rechtlichem und physischem Organismus. Der Einwand Linggs[3]), dass der Staat keine eigene Willensfähigkeit haben könne, da er kein Gehirn habe, ist deshalb nicht berechtigt, weil die Organiker für die Willensbildung die Funktion des Gehirns durch die anderer Organe ersetzen[4]). Dennoch beruht die Annahme einer unsichtbaren, über den Einzelpersonen stehenden und aus ihnen zusammengesetzten organischen Ein-

---

[1]) in Iherings Jahrbüchern Bd. 44 S. 292.

[2]) Heilborn, Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin 1896, S. 170, bemerkt, dass jeder das Wort Staatsorgan in einem besonderen Sinne gebrauchen dürfe, unter der Voraussetzung einer vorherigen Aufklärung über die Bedeutung und einer das Sprachgefühl nicht verletzenden konsequenten Anwendung. Affolter, Studien zum Staatsbegriffe (im Archiv für öff. Recht Bd. 17 S. 97), ist gegen obige Terminologie.

[3]) Empirische Untersuchungen zur allgem. Staatslehre, 1902, S. 121, 160.

[4]) Br. Schmidt, Der Staat, Leipzig 1896, S. 45.

heit auf einer „transzendenten, jenseits der wissenschaftlichen Erkenntnis liegenden Voraussetzung“ [1]).

Sie ist durch nichts bewiesen, denn es ist ungerechtfertigt, aus dem Handeln einer Einzelperson für eine Personengemeinschaft, also den angeblichen Wirkungen der Organschaft, ohne weiteres auf das Vorhandensein einer Verbandsperson, wie sie die organische Theorie auffasst, zu schliessen. Es ist ja wahr, dass die Merkmale und die Mittel, an oder mit denen wir die Erscheinungen erkennen, mannigfaltig sind. Unserer Erkenntnis zugänglich sind jedoch nur die mit den Sinnen wahrnehmbaren Gegenstände und die Vorgänge des Selbstbewusstseins [2]). Für die Erkenntnis eines angeblich vorhandenen unsichtbaren Lebewesens existiert kein Organ, und deshalb ist die Annahme eines solchen wissenschaftlich nicht begründet. Es ist allerdings einem Individuum die Gläubiger- oder Schuldnereigenschaft nicht anzusehen, und es brauchte ebensowenig die Organeigenschaft sichtbar zu sein. Gläubiger bzw. Schuldner sein bedeutet nichts anderes, als in einem entsprechenden Rechtsverhältnisse zu einer Person stehen. Diese Eigenschaft ist freilich äusserlich nicht sichtbar, wir erkennen sie höchstens etwa an dem Vorhandensein einer den einen Teil verpflichtenden und den anderen Teil berechtigenden Schuldurkunde oder weil wir vielleicht die Parteien einen entsprechenden Vertrag haben abschliessen hören. Beamter zu sein heisst ebenso, dass die Persönlichkeit dieses Individuums durch Rechtsbeziehungen qualifiziert wird, die in ihrer Gesamtheit für das Beamtenverhältnis begriffswesentlich sind. Dementsprechend würde die Eigenschaft als Organ dann vorhanden sein, wenn die Beziehungen, in denen das sogenannte Organ zu der sogenannten Verbandsperson steht, organische sind und in ihrer Gesamtheit als Organschaft bezeichnet werden können. Genügend für die Benennung als Gläubiger, Schuldner, Eigentümer, Beamter, Organ ist mithin das Vorhandensein eines entsprechenden Rechtsverhältnisses. Für die Begriffsbildung darf aber nicht

---

[1]) Loening im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6 S. 914; Schlossmann, Organ und Stellvertreter, in Iherings Jahrbüchern Bd. 44 S. 314, spricht sogar von einem „ungesunden Mystizismus“.

[2]) Loening a. a. O.

die Folgerung umgekehrt werden. Das Vorliegen eines Eigentumsverhältnisses ist die Folge der Existenz einer Eigentümer genannten Person und einer dieser gehörigen Sache. Ohne diese beiden Substrate besteht kein Eigentumsverhältnis und folglich kann dann auch nicht auf die Existenz der Person oder Sache geschlossen werden. Wir nennen vielmehr eine Person, die zu einer Sache in einem bestimmten Verhältnisse steht, den Eigentümer dieser Sache und danach das Rechtsverhältnis Eigentum. So setzt auch der Gebrauch des Organbegriffes die Existenz der organischen Verbandsperson voraus, nicht kann aus den Beziehungen zwischen Einzelperson und Personengemeinschaft, wie Staatsoberhaupt und Staat, geschlossen werden, dass letztere eine organische Gesamtperson ist. Ebensowenig dürfen diese Beziehungen organische genannt werden, denn es ist, wie gesagt, die Existenz einer Verbandsperson als eines einheitlichen unsichtbaren Lebewesens nicht zu beweisen.

Die Bezeichnung des Staates als Organismus reicht nicht aus, diesen Begriff befriedigend zu erschöpfen. Es ist auch abzulehnen, das republikanische Staatshaupt ein Organ im Sinne der organischen Lehre zu nennen. Der Staatsbegriff ist nun anderweitig zu bestimmen, derart, dass die der menschlichen Erkenntnis gezogene Grenze nicht überschritten wird.

4. Jedenfalls stellt der Staat eine Einheit dar. Dies berücksichtigt nicht genügend die Theorie, die den Staat als ein Rechtsverhältnis auffasst[1]). Trotz des Bestehens unzähliger Rechtsverhältnisse zwischen den den Staat bildenden herrschenden und beherrschten Personen kann man zwar eine gewisse Einheitlichkeit in der Identität der Beziehungen zwischen Herrscher und Beherrschten finden[2]). Spricht man aber von Staatseigentum, Beamtenernennung, Staatsverträgen, so kommt als der eine Faktor dieser Rechtsverhältnisse doch immer nur die betreffende handelnde Person oder der von ihr repräsentierte herrschende Teil des Staatsganzen in Betracht; denn ein Rechtsverhältnis kann nicht mit Personen, Sachen und anderen Rechtsverhältnissen im Rechtsverhältnisse stehen. Ausserdem fehlt

---

[1]) Sie wird von Loening, Artikel „Staat" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. 6 S. 907 ff., vertreten.

[2]) Loening a. a. O. S. 911.

eine Rechtsmacht, die über dem Staate steht und die für die Annahme eines Rechtsverhältnisses zur Regelung seiner Normen unbedingt notwendig ist [1]).

5. Die Herrscher- oder Machttheorie vermeidet die Inkonsequenz, dass der Staat zwar Rechtsverhältnis zwischen Herrscher und Beherrschten ist, aber dass als Staat nur der Herrscher handelnd auftritt, indem sie nur auf das herrschende Glied Rücksicht nimmt. Nach ihr ist der Staat die souveräne Herrschaft über Land und Leute; die Tatsache der Herrschaft über die Herrschaftsobjekte wird ähnlich Staat genannt, wie im Privatrechte eine Sache Eigentum genannt wird, wenn sie einen Herrn, Eigentümer, hat. Von ihren beiden Hauptvertretern bezeichnet Bornhak [2]) den Staat als das Subjekt, Seydel [3]) als das Objekt der Herrschaft. Wenn aus dem Satze, die Einheit des Staates verkörpere sich in dem den Staat darstellenden Herrscher, gefolgert wird, es müsse sich beim Wechsel des Herrschers auch jedesmal der Staat verändern und beim Tode des absoluten Herrschers gehe der Staat überhaupt unter, so kann diesem Vorwurfe wieder mit dem Hinweise auf die Identität des Rechtsverhältnisses des Herrschers (Staates) zu den Beherrschten begegnet werden. Damit wird aber auch gleichzeitig der Hauptfehler dieser Theorie gefunden. Sie vernachlässigt nämlich für den Staatsbegriff das dem Staate in dem von ihr nicht geleugneten Rechtsverhältnisse gegenüberstehende Glied. Die Lehre widerstreitet vollkommen den heutigen Anschauungen vom Staate. Wenn Staat und herrschender Faktor identisch sind, dann hat dieser Herrscher keine Rechtsmacht über sich, er ist selbst Rechtsordnung. Die Nichtherrschenden — die Gegenüberstellung beider Kategorien hat zur Folge, dass es immer solche geben muss — wären dann rechtlos. Die ausschliessliche Betonung des Merkmals der Macht ist überhaupt anfechtbar; sie berücksichtigt nicht die Tatsache, dass eine Herrschaft, besonders die einer Einzelperson, sich nur dann halten kann, wenn sie von den Be-

[1]) Jellinek, Das Recht des modernen Staates Bd. 1 S. 161.

[2]) Allgemeine Staatslehre; Preussisches Staatsrecht, Freiburg 1888, Bd. 1 S. 63.

[3]) Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873.

herrschten in dem Bewusstsein ihrer Legitimität oder ihrer Notwendigkeit ertragen wird[1]). Eine Republik ist dann erst Staat, wenn eine rechtliche Organisation, ein sich aus der Eigenschaft als Gemeinwesen ohnehin ergebendes Erfordernis[2]), vorhanden ist, und aus der Rechtsordnung folgt auch die gewaltsame Durchsetzung der Rechtsnormen. Allerdings gibt es keinen Faktor, der stärker als der Herrscher, das Gesamtstaatsvolk, wäre und ihn zur Beobachtung von Gesetzen anhalten könnte. Die Verfassung einer Republik ist eine Summe von Normen, die das souveräne Volk allein und sich selbst gesetzt hat und die es daher jeden Augenblick abändern oder aufheben kann[3]). Wie wenig klar die Herrschertheorie ferner den Staatsbegriff aus den vorhandenen Substraten bestimmen kann, zeigt die Folgerung, dass für den Herrscher der Staat das Objekt der Herrschaft ist, und dass derjenige, der die staatliche Gewalt aus eigenem Recht inne hat, eben selbst der Staat ist[4]). Sowenig wie Eigentum und Eigentümer gleiche Begriffe sind, sind Herrscher und Staat identisch.

Als eine Machttheorie besonderer Art sei noch angeführt die Ansicht Duguits[5]), der den Staat, ohne jedes rechtliche Merkmal, als die Unterdrückung der Schwachen durch die Starken bezeichnet.

Eine Art Mittelstellung zwischen der Rechtsverhältnis- und der Herrschertheorie nimmt die von Lingg[6]) vertretene empirisch-individualistische Lehre ein. Nach dieser ist der Staat der Zustand der Beherrschung. Doch auch sie befriedigt nicht, da sie die an den beiden angeführten Theorien gerügten Fehler besitzt.

6. Es ist oben schon festgestellt worden, dass Gebiet und Volk zwei Begriffsmerkmale des Staates sind, ihre Nebenein-

---

[1]) Loening a. a. O. S. 911.

[2]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen, Stuttgart 1886, S. 7.

[3]) Vgl. auch Foster, Commentaries Bd. 1 S. 1: „The legislative lion will not be entangled in the meshes of a logical net ... The idea of binding legislators by oaths is puerile".

[4]) Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 8.

[5]) L'État, les gouvernants et les agents S. 1.

[6]) Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre.

anderstellung jedoch nicht zur Bestimmung des Staatsbegriffes genügt. Das Gebiet bleibt bei allen auf einem bestimmten Gebiete ansässigen Personengemeinschaften, die durch den Gesamtwillen das Gebiet beherrschen und die sämtliche, aber grundsätzlich auch nur diese, auf dem Gebiete ansässigen Individuen umfassen (Gebietskörperschaften), wie Stadtgemeinde, Provinzialverband, Staat, ein unveränderlicher Begriff. Es zeigt selbstverständlich bei der Umwandlung eines Verwaltungsbezirkes in einen Staat keine Veränderung. Auch die Tatsache, dass der Gebietsumfang von Staat, Provinz und Stadt gleich sein kann, zeigt, dass bezüglich des Begriffsmerkmales des Gebietes dessen Vorhandensein genügt. Die Untersuchung nach weiteren Merkmalen wird sich also auf die Personengemeinschaft innerhalb des Begriffes der Gebietskörperschaft beziehen müssen.

Von anderen Personenmehrheiten wie dem keinen Staat bildenden Volksstamme und der sich über mehrere Staaten hinerstreckenden oder ein Bruchstück des Staates umfassenden Nation unterscheiden sich Gebietskörperschaften dadurch, dass in ihnen rechtliche Beziehungen bestehen, die die Einzelpersonen zu einer rechtlichen, jedoch wie ausgeführt, nicht organischen Einheit zusammenfassen. Dies geschieht zur Erreichung von Zielen, die den Interessen einer solchen Gemeinschaft dienen und auch nur von ihr erreicht werden können. Die Stellung jeder Einzelperson innerhalb dieser Gemeinschaft ist rechtlich normiert. So bestimmt sich der Status eines Staatsbürgers nach der Verfassung, der eines Beamten nach den betreffenden Gesetzen bzw. einem geschlossenen Dienstvertrage.

Es ist aber nicht nur die Stellung jeder Einzelperson innerhalb des Staatsganzen rechtlich bestimmt, sondern dies Staatsganze tritt auch selbst als Einheit in die Erscheinung. Und zwar tut es dies nicht nur[1]), wenn es unter seinesgleichen anderen Staaten gegenüber Subjekt des völkerrechtlichen Verkehrs ist, sondern es stellt auch nach innen hin den einzelnen

[1]) Wie Affolter, Studien zum Staatsbegriffe (Archiv für öff. Recht, 1902, Bd. 17 S. 130), und Staat und Recht, Versuche über allgemeines Staatsrecht (Annalen des Deutschen Reiches, 1903, S. 59, 66, 67), meint.

Staatsbürgern gegenüber eine Einheit dar. Wenn der Staatsbeamte vom Staate angestellt wird, so sind es nicht nur die anderen Staatsbürger mit Ausnahme des Anzustellenden, die die Ernennung vollziehen, sondern dieser ist selbst aktiv als Staatsbürger bei seiner Ernennung beteiligt. Und das republikanische Staatshaupt, das in seinen Funktionen als solches dem Volke gegenübersteht, findet ebenfalls im Parlamente seine Vertretung. Hier interessiert natürlich gerade dieses letztere Problem des inneren Staatsrechts, die Frage nach den Beziehungen des Staates zu seinen eigenen Mitgliedern.

7. Personengemeinschaften, die im Rechtsleben sowohl nach aussen wie nach innen als Einheiten auftreten und in ihrer Gesamtheit rechtswirksam berechtigt und verpflichtet werden, nennt die Rechtswissenschaft juristische Personen. Dieser Begriff ist insoweit durchaus gerechtfertigt, als er nicht ein eigenes selbständiges organisches Leben und eigenen selbständigen Willen voraussetzt und verlangt. Der Wille, der als der Wille der juristischen Person bezeichnet wird, ist der Wille von Individualpersonen. Und zwar ist er entweder der übereinstimmende Wille aller oder der Mehrheit der die juristische Person bildenden Einzelpersonen oder der Wille nur einer bzw. weniger Einzelpersonen, denen satzungs- oder verfassungsgemäss eine entsprechende Fähigkeit, Willen für die Gesamtperson bilden, beigelegt ist. Diese Einzelpersonen und Personenmehrheiten sind, insofern ihr Wille für die Gesamtheit bindend ist und daher als der Wille der juristischen Person gelten kann, in dem oben festgestellten, der organischen Theorie gegenüber unverbindlichen Sinne[1]) Organe der juristischen Person. Der als Staatswille geäusserte Wille ist nicht der durch Organe geäusserte Wille eines selbständigen mit eigenem Willen begabten Wesens, sondern er ist der Wille von Einzelpersonen, die allein innerhalb der Grenzen der menschlichen Erkenntnis der Willensbildung fähig sind und innerhalb ihrer Kompetenz für die Gesamtheit ihren Willen

[1]) Die Bezeichnung als Organ verlangt durchaus nicht ein Annehmen der organischen Theorie und eines selbständigen lebendigen Organismus, wie Preuss in Schmollers Jahrbuch, 1902, S. 557 ff., 560, behauptet.

abgeben. In bezug auf Willens- und Handlungsfähigkeit tritt nicht die juristische Person, sondern ihr Organ, nicht der Staat, sondern das Staatsorgan auf[1]. Es ist zwischen Willens- und Handlungsfähigkeit einerseits und Rechtsfähigkeit andererseits zu unterscheiden. Während erstere nur menschlichen Individuen zusteht, sind rechtsfähig auch Personen, die im Rechtssinne nicht willens- und handlungsfähig sind, z. B. Geisteskranke. Die Rechtsfähigkeit kann aber auch von der Rechtsordnung Personengemeinschaften und Anstalten, den juristischen Personen, verliehen werden, gerade so wie auch die Rechtsfähigkeit des Individuums sich auf positives gesetztes Recht gründet. Juristische Personen sind also nicht, wie sie die organische Lehre konstruiert, selbständige Lebewesen, sondern nichts weiter als Körperschaften und Anstalten, die durch einen Rechtssatz rechtsfähig gemacht sind und die dadurch als Einheiten in der Rechtsordnung auftreten können[2].

Der Staat ist nun auch in seiner Gesamtheit rechtsfähig und darum juristische Person. Es ist jedoch weiter zu untersuchen, wodurch er sich von anderen juristischen Personen unterscheidet. Durch das bereits festgestellte Begriffsmerkmal des Gebietes wird zunächst der Kreis enger gezogen; der Staat ist in dem oben bezeichneten Sinne eine Gebietskörperschaft wie die Stadt und der Provinzialverband. Von diesen scheint er sich wiederum dadurch zu unterscheiden, dass er eine höhere Gewalt, ja die höchste, keiner anderen mehr untertane Gewalt, die Souveränität, hat. Wenn eine Gebietskörperschaft, die bis dahin einem Staatsganzen als Teilgebiet, vielleicht als Provinz

[1]) Vgl. Affolter im Archiv für öffentliches Recht, 1902, S. 130, 131.

[2]) Bernatzik, Die juristische Persönlichkeit der Behörden, wirft (S. 20) der organischen Staatstheorie vor, sich mit der blossen Erkenntnis, dass der Staat ein Organismus sei, begnügt und durch diesen Begriff sich vor der „niederen Jurisprudenz" und der Persönlichkeitslehre für bevorzugt gehalten zu haben; S. 108 ff. dagegen schreibt er auch dem menschlichen Verbandsorganismus ein „Leben" zu, da er ebenso wie der physische Organismus eine Zweckeinheit sei; „im Gebiete des Verbandslebens fallen die Begriffe Persönlichkeit und Organismus völlig zusammen". Man sieht, wie notwendig eine Feststellung dieser Begriffe ist; es ist oben das Wort Organismus immer nur im Sinne der organischen Lehre gebraucht, während der Organbegriff heute auch in weiterem Sinne allgemein angewandt wird.

oder Kolonie gegenüberstand, zu einem Staate sich entwickelt, so heisst es, sie hat ihre Selbständigkeit gewonnen, sich unabhängig gemacht.

8. Dem Souveränitätsbegriffe ist in neuerer Zeit im Zusammenhange mit dem Bundesstaatsbegriffe, den festzustellen sich die Wissenschaft schon seit dem westfälischen Frieden bemüht hat[1]) und um den von neuem seit Gründung des deutschen Reiches Streit entstanden ist, erneute Aufmerksamkeit zugewandt worden. Bodin[2]), der Begründer der Souveränitätslehre, erklärt die Souveränität für die höchste dauernde, eigene, von den Gesetzen entbundene Gewalt über die Untertanen. Dazu ist zu sagen, dass heute auch diese höchste Gewalt sich in rechtlichen Grenzen bewegen muss, wenn auch diese Grenzen, wie bereits bemerkt, von dem Souverän beliebig verändert werden können; die Rechtswissenschaft berücksichtigt rein tatsächliche, aber nicht rechtliche, Abhängigkeitsverhältnisse nicht. Rosin[3]) stellt daher als den positiven Begriff der Souveränität diejenige Rechtsstellung einer Persönlichkeit fest, vermöge deren sie auf Grund des bestehenden Rechts durch den Willen keiner anderen Persönlichkeit rechtlich bestimmt werden kann. Die Lehre von der geteilten Souveränität ist zu verwerfen. Denn wenn es auch möglich ist, dass eine Gewalt in manchen Beziehungen die oberste ist, in manchen aber nicht, so ist doch die Souveränität als ein absoluter Begriff nicht teilbar; der Staat, der einem anderen Staate für immer einen Teil seiner Gewalt abgegeben hat, besitzt nicht mehr die höchste Gewalt

---

[1]) Brie, Geschichte der Lehre vom Bundesstaate, Leipzig 1874, S. 5.

[2]) Vgl. Hancke, Bodin, eine Studie über den Begriff der Souveränität, Breslau 1894, S. 9; Dock, Der Souveränitätsbegriff von Bodin bis zu Friedrich dem Grossen, Strassburg 1897, S. 5; Landmann, Der Souveränitätsbegriff bei den französischen Theoretikern von Jean Bodin bis auf Jean Jacques Rousseau, Leipzig 1896.

[3]) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung S. 4 ff. (Annalen 1883); er leitet Souveränität aus den Begriffen „Macht“ und „Höchsten“ her. Vgl. auch die Definition bei Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 34; Br. Schmidt, Der Staat S. 60; Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. 2 S. 469: Souveränität ist die Unabhängigkeit des Staates von Mächten, die über und ausser ihm stehen. Über diese Materie ferner Jellinek, Allgem. Staatslehre (2. Aufl.) S. 421 ff.

schlechthin. Hiernach gibt es sowohl souveräne wie nicht souveräne Staaten. Zu letzteren gehören die sog. halbsouveränen Staaten und die Einzelstaaten eines Bundesstaates. Ihre Kompetenz ist durch die anderer Staaten beschränkt, doch ist ihr Charakter als Staaten meist unbestritten. Insbesondere werden die Gliedstaaten der nordamerikanischen Union und die Kantone der Schweizerischen Eidgenossenschaft durchweg als Staaten, Republiken, anerkannt, während wie erwähnt (S. 24), der Staatscharakter der Glieder der südamerikanischen Bundesstaaten oft schwer zu bestimmen ist. Die Souveränität kann jedenfalls nicht als Begriffsmerkmal des Staates verwertet werden [1]).

9. Der Unterschied des Staates von anderen Gebietskörperschaften (Kommunalverbänden) kann also in bezug auf den Umfang der innewohnenden Kompetenz nur relativer Natur sein. Ein Kommunalverband kann eine weitergehende Autonomie besitzen, als der Gliedstaat eines Bundesstaates oder ein sog. halbsouveräner Staat; er kann auch in vielem die Struktur eines Staates besitzen. So ist z. B. Elsass-Lothringen als Staat angesehen worden.

Verschieden ist jedoch der Ursprung der in den Gebietskörperschaften ausgeübten Gewalt. In einem Kommunalverbande und Verwaltungsbezirke herrscht nur die Gewalt des Staates, dem diese Teilgebiete angehören; der Staat übt seine Gewalt entweder selbst durch seine Organe aus oder er hat seine Gewalt zum Teil der von ihm abhängigen Gebietskörperschaft zur Ausübung durch Organe, die sie selbst bestellt, delegiert; bezüglich der Kompetenz streitet die Vermutung für die des Staates. In einem Staate dagegen herrscht grundsätzlich dessen Gewalt. Bei dem Typus des unabhängigen Einheitsstaates ist dies klar. Aber auch für den Staat, der sich in rechtlicher Abhängigkeit von einem andern Staate befindet, besonders also dem Gliedstaate eines Bundesstaates, trifft dies zu. Die Gewalt des übergeordneten Staates kommt zwar in

[1]) Fichte, Die Republik im Monarchismus, Halle 1848, S. 11, spricht von der Souveränität des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika; dieser Gebrauch des Wortes wird heute wohl allseitig abgelehnt.

dem unabhängigen Staate zur Ausübung und beschränkt den Umfang der Gewalt des letzteren. Sie vernichtet sie nicht ganz, wenn auch die Kompetenz-Kompetenz des übergeordneten Staates die Kompetenz des Unterstaats rechtlich verändern kann. Es bestehen in dem Unterstaate mithin zwei Staatsgewalten nebeneinander, diejenige des Oberstaates, die die höhere und ausschlaggebende ist, weswegen die Eigenschaft der Souveränität diesem Staate zukommt, und sodann die des Unterstaates, die zwar von der des Oberstaates beschränkt werden kann, so dass dieser Staat nicht souverän ist, die jedoch ihren Ursprung nicht vom Oberstaate herleitet. Das Ergebnis ist also: In einer Gebietskörperschaft herrscht nur Staatsgewalt, und zwar in einem Kommunalverbande und Verwaltungsbezirke die Gewalt des diese Gebiete mitumfassenden Staates, soweit sie nicht der Ausübung nach übertragen ist; in einem abhängigen Staate die Gewalt dieses Staates, soweit sie nicht durch die des Oberstaates beschränkt ist. Im Staate und in seinen Teilen herrscht dieselbe eine Gewalt, im abhängigen Staate herrschen zwei Staatsgewalten. Unter den Gebietskörperschaften zeichnet sich der Staat aus durch das Begriffsmerkmal der eigenen Gewalt [1].

Nicht zu verhehlen ist allerdings, dass die meist vernachlässigte Frage, wie denn diese eigene Gewalt erkannt werden soll, Schwierigkeit macht. Ihre Beantwortung ist aber selbstverständlich nicht zu umgehen, wenn das aufgefundene Begriffsmerkmal von Nutzen sein soll. Oft ergibt sich die Antwort auf die Frage, ob eine Gebietskörperschaft Gewalt zu eigenem Rechte besitzt und somit Staat ist, aus ihrer geschichtlichen Entwicklung. Dass die nordamerikanischen Einzelstaaten, die zunächst souverän waren und dann bei Gründung der Union

---

[1]) Seidler, Das juristische Kriterium des Staates, Tübingen 1905, nimmt nicht die Staatsgewalt, sondern die konstitutiven Organe als Element des Staates an; er kommt dann zu der Definition: Der Staat ist ein mit Personal-, Gebiets- und Organhoheit ausgestattetes Hoheitssubjekt. Auch wenn die Organe „qualifizierte Teile der Volksgemeinschaft“ sind (S. 66), so ist ihr Vorhandensein schon durch die Eigenschaft des Staates als einer juristischen Person bedingt. Staatsgewalt kommt dagegen nicht jeder Gebietskörperschaft zu.

einen Teil ihrer Staatsgewalt auf den Bund übertrugen, die ihnen verbliebene Gewalt zu eigenem Rechte besitzen, ist wohl nicht zu bestreiten; trotzdem die Bundesgewalt jederzeit ihre Kompetenz auf Kosten der Gliedstaaten erweitern kann, wäre die Annahme gekünstelt, die Bundesglieder hätten ihre sämtlichen Rechte dem Bunde übertragen und übten die ihnen jetzt zustehende Gewalt für diesen aus. Ebenso verhält es sich bezüglich der schweizerischen Kantone und der deutschen Staaten. Anders dagegen, wenn ein Teil eines Staates sich allmählich unabhängig macht oder ein Einheitsstaat dadurch, dass seine Teile immer grössere Selbständigkeit erlangen, sich zum Bundesstaat entwickelt. Greifen wir auf die Provinzen der südamerikanischen Republiken zurück, deren Staatscharakter ja bestritten ist, so drängt sich notwendig die erwähnte Frage auf. Mit der Feststellung, dass sie Staaten sind, wenn sie eigene Gewalt haben, ist noch nicht viel gewonnen; es fragt sich zunächst, ob sie eigene Gewalt haben. Diese Frage lässt sich dahin beantworten, dass das Vorhandensein einer Verfassungsurkunde mit ziemlicher Sicherheit für den Besitz der eigenen Staatsgewalt spricht. Grundsätzlich ist es zwar möglich, dass eine Gebietskörperschaft, ohne ein selbständiger Staat zu werden, auf die Erlaubnis und Anweisung des Staates hin, die ihr übertragenen Rechte in einer Art Verfassungsurkunde regelt; sie besitzt natürlich dann keine eigene Staatsgewalt. Derartige Äusserungen, in denen ein Staat den ganzen Umfang der Staatsgewalt der Ausübung nach einer ihm untergeordneten Gebietskörperschaft für diesen Teil seines Gebietes überträgt, existieren jedoch nicht. Die sich in manchen republikanischen Verfassungen findende Bestimmung, dass die Bundesgewalt für die Verfassungen der Gliedstaaten die Gewährleistung übernimmt oder für ihre republikanische Form Sorge trägt, gehört nicht hierher; sie ist nur ein Ausfluss der auf Wahrung der Bundesinteressen gerichteten Sorge des Gesamtstaates. Dagegen stellen die Gesetze, durch die ein Staat einem bisherigen Verwaltungsbezirke den Staatscharakter zuspricht[1]), nicht eine

[1]) In den Vereinigten Staaten von Amerika enabling acts genannt; s. a. oben S. 25 (Venezuela).

Übertragung der Staatsgewalt an den neuen Gliedstaat dar; es verzichtet vielmehr der Oberstaat auf die Ausübung der Staatsgewalt in dem betreffenden Gebiete nach Massgabe der Bundesverfassung, und der Einzelstaat übt seine Gewalt auf Grund der aus eigenem Rechte gegebenen neuen Verfassung aus. Gebietskörperschaften, die sich Verfassungen in der üblichen Form geben, oft — wie dies gerade bei den Verfassungen der amerikanischen und schweizerischen Gliedstaaten der Fall ist — in den ersten Artikeln die Souveränität und Selbständigkeit betonend, besitzen eigene Gewalt und somit Staatscharakter [1]).

Jede Gebietskörperschaft besitzt als eine Organisation und noch dazu als juristische Person und Körperschaft eine Verfassung in weiterem Sinne. Je mehr sie aber aus einem sozialen sich zu einem rechtlichen Gebilde entwickelt und Staat wird, desto mehr ergibt sich die Notwendigkeit, die Organisation fester zu gestalten und für die Funktionen der eigenen Staatsgewalt bindende Normen zu schaffen. Eine Verfassung in engerem Sinne, auch gleichbedeutend mit Verfassungsurkunde, ist ein solcher Komplex von Regeln, für den sich in den heutigen Staatsrechten eine gewisse Übereinstimmung in der Form und den Grundzügen herausgebildet hat.

Mit den jetzt festgestellten vier Elementen [2]) Personengemeinschaft (Volk), Gebiet, eigene Gewalt, Organisation (Verfassung) ist der Begriff des Staates gegeben. Der Kreis der Personengemeinschaften wird durch die Eigenschaft der Organisation und rechtlichen Einheit enger gezogen, von anderen juristischen Personen sondert sich durch Hinzutreten des Merkmals des Gebietes die Gebietskörperschaft, die, wenn sie eigene Gewalt besitzt, Staat wird. Der Staat ist daher die auf einem Gebiete ansässige, durch seine Organisation zu einer rechtlichen Einheit entwickelte und eigene Gewalt ausübende Personengemeinschaft.

[1]) Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 475 ff., bezeichnet dies Begriffsmerkmal des Staates als die Fähigkeit der Selbstorganisation und Selbstherrschaft.

[2]) Combotheca, La conception juridique de l'État, Paris 1899, S. 155, 162, löst die Definition des Staates als „personne collective souveraine“ in zehn Elemente auf.

II. Eine Einteilung der Staaten, die Feststellung der Staatsformen, ist nach verschiedenen Gesichtspunkten möglich.

1. Die Gesamtheit der Betätigungen des Staates seinen Gliedern oder anderen Staaten gegenüber ist die Staatsgewalt[1]). Der Staat nimmt seine Funktionen nur durch seine Organe wahr, die rechtliche Einheit der Verbandsperson als solche ist handlungsunfähig. In dieser Eigenschaft ist er selbst Subjekt der Staatsgewalt, doch stehen alle seine Organe nicht im gleichen Verhältnisse zu ihm. Sie sind zwar Glieder des Staates und ihm eingeordnet, das Verhältnis beider zu einander hat auch in der dem Staate notwendig zustehenden Verfassung seine Regelung gefunden. Es gibt jedoch Organe, denen gegenüber der Staat zur Durchsetzung eines abweichenden Willens keine Organe besitzt und die er nicht zur Verantwortung ziehen kann. Diese Organe kann man herrschende Organe oder Träger der Staatsgewalt[2]) nennen und ihnen einerseits untergeordnete Organe, die von ihnen abhängig sind, andererseits Ausüber der Staatsgewalt (ausübende Organe im engeren Sinne) gegenüberstellen. Die Eigenschaft als Träger der Staatsgewalt braucht nicht durch ein „Recht auf Organstellung" oder einen „eigenen Anspruch auf Organschaft" gestützt zu werden. Bernatzik[3]) sieht in dem Begriffe des eigenen Rechts das unterscheidende Merkmal zwischen Monarchie und Republik; der Monarch habe eine Stellung zu eigenem Rechte inne, während das republikanische

[1]) Anschütz, Deutsches Staatsrecht in Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2 S. 464: „Staatsgewalt ist die dem Staate ausschliesslich zustehende Fähigkeit, Land und Leute zu beherrschen".

[2]) Anschütz a. a. O. S. 472: „Träger ist diejenige Person oder Mehrheit von Personen, welche den Staat voll repräsentiert und im Zweifelsfalle die Vermutung der Alleinberechtigung zur Ausübung der Staatsgewalt auf ihrer Seite hat"; Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts (6. Aufl.) S. 17, 18, und die dort angeführte Literatur; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 8. Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 538 ff., lehnt den Begriff des Trägers ab; doch ist nach einer Feststellung des Begriffes als eines qualifizierten Organs und bei Ablehnung eines eigenen Rechts eine dualistische Staatsauffassung wohl nicht zu befürchten.

[3]) Republik und Monarchie S. 33.

Staatsoberhaupt sie der Wahl, also dem Willen des Volkes verdanke. Rosin[1]) bemängelt diese Unterscheidung, weil der Gegensatz von eigenem Rechte nicht abgeleitetes übertragenes, sondern fremdes, vertretungsweise ausgeübtes Recht sei. Es ist zu diesem Begriffe jedoch überhaupt zu bemerken, dass ein Recht auf die Staatsgewalt weder auf seiten des Monarchen noch des Volkes vorliegt[2]). Ein solches Recht ist seiner Herkunft nach nicht nachzuweisen; das Recht ist erst durch den Staat selbst möglich; es müsste sonst ein übergeordneter Faktor vorhanden sein, der dies angebliche Recht verwirklichte und schützte. Ein Staatsorgan aber, auch ein herrschendes Organ oder Träger der Staatsgewalt, kann nicht ein eigenes Recht haben auf etwas, das ihm erst durch den Staat gewährt wird. Ein Recht auf die Staatsgewalt gibt es höchstens in dem relativen Sinne, dass keine höhere Person vorhanden ist, die den Anspruch des angeblich Berechtigten bestreiten könnte.

2. Der herrschende Faktor ist der wichtigste Einteilungsgrund für die Staaten, nach ihm bestimmt sich die Staatsform[3]). Je nachdem Träger der Staatsgewalt eine Einzelperson oder eine Personenmehrheit ist, unterscheidet man Monarchie und Republik. Die Republik zerfällt, je nachdem eine beschränkte Personenmehrheit oder die Gesamtheit der Aktivbürger die Staatsgewalt trägt, in Aristokratie und Demokratie. Bezüglich der drei Bezeichnungen Republik, Aristokratie und Demokratie sowie ihres Verhältnisses zueinander ist der Sprachgebrauch schwankend. Es ist in der Tat oft schwierig, festzustellen, ob die Eigenschaften, die von einem Staatsbürger für die Teilnahme an den Rechten eines solchen vorausgesetzt werden (Alter, Einkommen, Grundbesitz, Bildung), ihn nur als Aktivbürger oder auch als Mitglied einer herrschenden Klasse quali-

[1]) Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung S. 12; vgl. ausserdem über diesen Begriff Br. Schmidt, Der Staat S. 96, 97; Preuss, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften S. 55; Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 23.

[2]) Vgl. Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts S. 43.

[3]) Seidler, Das jurist. Kriterium des Staates S. 68, nennt dies die funktionelle Eigenart der konstitutiven Organe; Volk und Gebiet stellten dagegen die für die Beurteilung der Identität des Staates massgebende materielle Substanz dar.

fizieren[1]). Es darf aber nicht für die demokratische Republik die Gesamtheit der Volksgenossen als Träger der Staatsgewalt bezeichnet werden, denn diese bildet den Staat selbst, kann also nicht Organ sein. Eine weitere genauere Einteilung wird erzielt, wenn man auch die Ausübung der Staatsgewalt berücksichtigt und untersucht, ob herrschendes und ausübendes Organ identisch sind oder nicht. Dass der Träger der Staatsgewalt auch Ausüber ist, ist nicht begrifflich notwendig; andererseits ist es möglich, dass neben dem Träger oder an seiner Stelle die Ausübung der höchsten Staatsgewalt in den Händen von staatlichen Organen liegt, die nicht Träger der Staatsgewalt sind.

3. Eine Monarchie, in der der Träger der Staatsgewalt allein oder durch von ihm abhängige Organe die Staatsgewalt ausübt, ist eine absolute Monarchie. Ist der Träger jedoch in der Ausübung der Staatsgewalt durch Organe beschränkt, die nicht von ihm abhängig sind, aber auch nicht als herrschende Organe bezeichnet werden können, so spricht man von einer konstitutionellen Monarchie. Hier hat das Parlament dem Monarchen gegenüber besondere Rechte. Lukas[2]) führt aus, dass der Monarch und das Parlament in der Erfassung des staatlichen Gesetzwillens koordiniert seien, doch spricht dafür, dass dem Parlamente nur eine beschränkende Mitwirkung gegenüber dem Monarchen als dem eigentlichen Träger der Staatsgewalt zukommt, sowohl die geschichtliche Entwicklung dieser Staatsform als auch positivrechtlich[3]) der Umstand, dass die Kompetenz grundsätzlich für den Monarchen streitet.

Wenn eine Personenmehrheit oder die Aktivbürgerschaft zugleich Träger und Ausüber der Staatsgewalt ist, so kann man von einer absoluten Aristokratie bzw. absoluten Demokratie sprechen. Diese Staatsform besteht heute jedoch nicht.

---

[1]) Walcker, Politik der konstitutionellen Staaten, Karlsruhe 1890, S. 55, erklärt die allgemein als reine Demokratien bezeichneten kleineren Kantone der Schweiz für Besitzaristokratien.

[2]) Die rechtliche Stellung des Parlamentes in der Gesetzgebung Österreichs und der konstitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches, Graz 1901.

[3]) Für Preussen vgl. z. B. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen 1898 S. 3.

Es kommt höchstens die sog. reine Demokratie vor, nämlich in einigen kleineren Kantonen der Schweiz; allerdings ist es bemerkenswert, dass die neuere Verfassungsgesetzgebung in der Schweiz die Tendenz zeigt, die direkte Teilnahme des Volkes an der Regierung, besonders durch die Erweiterung des Referendums auszudehnen[1]).

Auch die deutschen freien Städte sind nicht als Aristokratien mit der Bürgerschaft als beschränkendem Element anzusehen, wie es den Anschein hat und wozu die mit ausserordentlich weitgehenden Funktionen und Vorrechten ausgestattete Stellung des Gesamtsenates leicht verführt. Das einzelne Mitglied des Senates ist Staatsbeamter, es wird heute vom Senate und der Bürgerschaft gewählt und ist deren abhängiges Organ, einerlei, ob man diese beiden Körperschaften als Aktivbürgerschaft oder deren Repräsentation ansehen will. Obgleich für die passive Wahl der Senatoren besondere Eigenschaften verlangt werden und nicht alle Bürger aktiv wählen, so darf man hier nicht von einer herrschenden Klasse sprechen, denn bei allen Wahlen, auch in der ausgesprochensten Demokratie, wird aus naheliegenden Gründen unter den Staatsangehörigen eine gewisse Auslese nach Alter, Geschlecht, oft auch nach Vermögen, Grundbesitz und anderen Eigenschaften, stattfinden. Auch der Senat als solcher ist nicht Träger der Staatsgewalt und etwa in seiner Gesamtheit mit einem gewählten Monarchen zu vergleichen, denn seine Mitglieder sind nicht ihm allein, sondern dem ganzen Volke verantwortlich. Die Teilnahme an der Gesetzgebung ist ferner nicht unvereinbar mit der Eigenschaft eines abhängigen Organs.

In den heutigen Republiken sind also Träger und Ausüber der Staatsgewalt nicht identisch. Herrschender Faktor ist immer die Aktivbürgerschaft, die aber kaum selbst in die Ausübung der staatlichen Funktionen eingreift. Hierfür sind andere Organe verfassungsmässig bestellt, in erster Linie die parlamentarischen Körperschaften. Die Unterscheidung von

---

[1]) Vgl. die Supplemente zu der erwähnten Sammlung der Schweizer Bundes- und Kantonsverfassungen; Combes de Lestrade, Droit politique contemporain S. 137.

Träger und Ausüber, die zu der Bestimmung zweier wichtiger heute bestehender Staatsformen, der absoluten und der konstitutionellen Monarchie, führte, bringt also, auf die heutigen Republiken angewandt, kein ähnliches praktisches Ergebnis. Man hat daher, wohl in dieser Erkenntnis, andere Einteilungen versucht.

4. Hier wird am meisten eine Einteilung nach der Spitze der Republik interessieren, zumal dieser Einteilungsgrund auch den zunächst ins Auge fallenden äusseren Unterscheidungsmerkmalen gerecht wird. Es lassen sich drei Haupttypen der heutigen Republik unterscheiden, wie sie auch oben in der geschichtlichen Darstellung zusammengefasst wurden. Die nordamerikanische Bundesverfassung, die sich in wesentlicher Übereinstimmung mit den vor und nach ihr entstehenden Verfassungen der Gliedstaaten der Union befindet, ist vorbildlich geworden für die Verfassungen der mittel- und südamerikanischen Republiken und die Verfassung des einzigen afrikanischen Freistaates Liberia. Man kann also von einem amerikanischen Typus sprechen. Die Verfassung der französischen Republik legt in ihrer jetzigen Form das Schwergewicht der tatsächlichen Macht in das Parlament; dadurch, dass der Präsident z. B. seine Minister der Parlamentsmehrheit entnehmen muss und die Gültigkeit seiner Regierungshandlungen von ihrer Mitwirkung abhängt, ist seine Stellung weniger einflussreich als die des amerikanischen Präsidenten. Man nennt daher diesen Typus die parlamentarische Republik im Gegensatz zu der amerikanischen oder Präsidentschaftsrepublik [1]. Die dritte Gruppe bilden die Republiken mit kollegialer Spitze wie die Eidgenossenschaft und die Kantone der Schweiz und die Hansestädte.

Unter diese drei Typen wird sich jede der heutigen Republiken einreihen lassen [2]. Die Aufstellung weiterer Abarten oder die Einteilung nach anderen Merkmalen kann daher nur den Zweck haben, auch Staatsformen, die der Geschichte oder

[1]) Hervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés, Paris 1893, S. 56: „ . . . une forme de gouvernement présidentielle, démocratique ou simplement américaine".

[2]) Eine weitere Einteilung bei Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 696 ff.

der Theorie angehören, mit unter den Begriff der Republik einzubeziehen. Die plebiszitäre Republik [1]) ist eine Abart der Präsidentschaftsrepublik; hierher gehörten auch die südafrikanische Republik und der Oranjefreistaat, nach deren Verfassung neben dem Präsidenten ein Rat stand; der Freistaat Frankfurt [2]) war den Republiken mit kollegialer Spitze zuzurechnen, wenn in ihm der Senat oder Rat nur beauftragter Exekutor des Rechts der Gesamtheit war und nach dem Verfassungsentwurfe von 1848 [3]) ein aus sieben Mitgliedern bestehender Regierungsrat die ausführende Behörde sein sollte. Eine weitere Einteilung nach den Kollegien, wie sie in Frankreich und der Schweiz an der Spitze dieser Republiken gestanden haben und in den Kantonen noch mit verschiedenen Bezeichnungen existieren, ist unnötig [4]). Es ist noch zu erwähnen, dass die Geschichte absolute Demokratien und Aristokratien gekannt hat. Die heutigen Republiken dagegen sind, wie gesagt, sämtlich konstitutionell [5]).

5. Die bisherigen zur Feststellung des Begriffes der Republik führenden Untersuchungen mussten sich notwendigerweise auf breiterer allgemein-staatsrechtlicher Grundlage aufbauen, da in der allgemeinen Staatslehre eine Übereinstimmung über die Begriffsmerkmale dieser Staatsform und ihre Abgrenzung von anderen Staatsformen nicht besteht. Unterscheidungsmerkmale wie Erblichkeit und Wahl, die bei einer Betrachtung ausschliesslich der heutigen Republiken nahe

---

[1]) Die „Geschichte der Frankfurter Zeitung“ S. 792 spricht davon, dass der Name Boulangers zur typischen Benennung des politischen Systems der plebiszitären Republik geworden sei.

[2]) Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht 3. Aufl. Bd 1 S. 704.

[3]) erwähnt in der „Geschichte der Frankfurter Zeitung“ S. 6; er sucht die demokratische Auffassung der Republik grundsätzlich festzulegen.

[4]) Schvarcz, Elemente der Politik (Budapest, Wien, Leipzig 1880), teilt den Freistaat ein in die monarchisch-zugespitzte, Ausschuss-, Konvent- und unmittelbare Volkstagsrepublik; Unterarten der ersteren sind nach ihm unter anderen die erbmonarchisch zugespitzte Republik und die Wahlmonarchie!

[5]) Combes de Lestrade, Droit politique contemporain S. 70, 71: „Le gouvernement direct — l'identification entre gouvernants et gouvernés — n'existe plus dans aucune des nations données d'un droit politique. Aucune d'elles n'est dans les conditions où la totalité de ses membres délibéraient sur les intérêts de l'État“.

liegen [1]), kommen schon deshalb zur Kennzeichnung der rechtlichen Stellung des Staatshauptes nicht in Betracht, weil es sowohl Wahlmonarchen (z. B. die deutschen Kaiser des Mittelalters und die Päpste als souveräne Beherrscher des ehemaligen Kirchenstaates) als auch erbliche republikanische Staatshäupter (z. B. den Erbstatthalter der Niederlande) gegeben hat. Ebenso wie Wahl und Erblichkeit sind Verantwortlichkeit und Unverantwortlichkeit zwar regelmässig heute Kennzeichen der Republik bzw. Monarchie, sie sind sozusagen Reflexe des Unterscheidungsgrundes, sie sind dieser aber nicht selbst. Dass die Meinung Sieyès' [2]), eine Republik läge vor, wenn ein ernannter Vollziehungsrat nach der Mehrheit beratschlagend an der Spitze der Staatsmaschine oder der vollziehenden Gewalt stehe, dagegen eine Monarchie, wenn ein die unverrückbare Einheit der Regierung darstellendes Individuum im Namen des Volkes unverantwortlich einige Amtsverrichtungen ausübe, nicht mehr dem heutigen Stande der Wissenschaft entspricht, bedarf keiner weiteren Ausführung; sie ist aber interessant dafür, dass in Frankreich es in der ersten Zeit der Republik selbstverständlich erschien, eine Personenmehrheit an die Spitze der Exekutive zu stellen.

Mit dem hier aufgezeigten Unterschiede zwischen Monarchie und Republik erledigt sich die Ansicht derjenigen Schriftsteller, die behaupten, ein rechtlicher Unterschied zwischen monarchischem und republikanischen Staatsoberhaupte bestehe nicht, höchstens sei der Grad ihrer Befugnisse verschieden. Wie ein Vergleich der Verfassungsgesetze der Republiken, insbesondere der drei Typen, zeigt, besteht schon unter ihnen eine grosse Mannigfaltigkeit in bezug auf den Umfang der Macht des Staatshauptes. Stellt man ihnen ausserdem monarchische Verfassungen gegenüber, so zeigt sich unschwer, dass nicht allgemein gesagt werden kann, das Staatshaupt der einen Staats-

[1]) Vgl. auch Bornhak, Preussisches Staatsrecht Bd. 1 S. 64: „Je nachdem das mit der Exekutive betraute Staatsorgan erblich oder periodisch bestellt wird, ist der Staat der Volkssouveränität parlamentarische Monarchie oder Republik".

[2]) Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer, 1796, Bd. 2 S. 215, 216.

form habe mehr bzw. weniger Macht als das der andern Staatsform. Der republikanische Präsident kann ein materielles Sanktionsrecht haben; er kann sogar die gesamte Staatsgewalt ausüben einschliesslich der Gesetzgebung, und der König kann praktisch der Sanktions- und Vetorechte entkleidet sein, denn der Träger der Staatsgewalt, Aktivbürgerschaft bzw. Monarch, braucht die Staatsgewalt nicht auszuüben, sondern kann sie in beliebigem Umfange — daher hat in diesem Staate der Monarch, in jenem der Präsident die grössere tatsächliche Gewalt — der Ausübung nach übertragen. Die Rechtsstellung des monarchischen und des republikanischen Staatshauptes bleibt dennoch verschieden: entre la monarchie et la république il y a cependant plus qu'une différence de mots[1]). Das Volk kann auf verfassungsmässigem Wege dem Präsidenten seine Funktionen jeden Augenblick entziehen und sie beliebig abändern, dem Monarchen ohne seine Zustimmung aber nicht; denn dann erschiene nicht mehr der Monarch als Träger der Staatsgewalt, und aus der monarchischen würde eine republikanische Staatsform[2]).

III. Das Ergebnis dieser grundlegenden Erörterungen ist für unsere Aufgabe ein doppeltes. Zunächst ist die Auffassung des Staates als eines Organismus abgelehnt worden, da die Existenz einer organischen Verbandsperson nicht zu beweisen ist. Das republikanische Staatshaupt ist daher nicht als ein Organ im Sinne der organischen Theorie zu bezeichnen. Gebraucht man dagegen das Wort Organ in dem erwähnten

---

[1]) Casimir-Périer, Vorwort zu Bompard, Le veto du président de la république et la sanction royale, Paris 1906, S. VIII.

[2]) Combes de Lestrade, Droit politique contemporain, hält zunächst eine glatte Scheidung zwischen Monarchie und Republik für unmöglich, da das Verfassungsrecht, besonders das ungeschriebene, zu verschieden sei (S. 73); die wichtigste Einteilung müsste sich richten nach dem grösseren oder geringeren Umfang der den Delegierten des Volkes übertragenen Rechte, und zwar übertragen „non pas seulement par des textes écrits, mais par l'esprit, le génie de cette nation“ (S. 85). Er kommt jedoch zu dem Schlusse: „en négligeant les différences de degrés, l'examen des constitutions contemporaines fait donc reconnaitre quatre types: la monarchie absolue, la monarchie constitutionnelle, le régime parlementaire, le régime présidentiel“.

weiteren Sinne, so genügt die Feststellung, dass das Staatshaupt Glied einer Personengemeinschaft ist und für die Gesamtheit mit Wirkung für diese handelt, natürlich nicht, die Rechtsstellung genau und erschöpfend zu bestimmen. Nach Jellineks Terminologie[1]) sind unmittelbare Organe solche, deren Organstellung unmittelbar durch die Verfassung des Verbandes gegeben ist und die niemandem als dem Staate selbst unmittelbar verpflichtet sind; Organe, die die Fähigkeit, Organfunktionen wahrzunehmen, von unmittelbaren Organen ableiten, heissen mittelbare, solche, die zu einem anderen Organe sich derart verhalten, dass sie dieses primäre Organ repräsentieren, sekundäre Organe. Würde hiernach das republikanische Staatsoberhaupt etwa als ein unmittelbares, sekundäres, kreiertes Organ bezeichnet werden, so teilt es die hierdurch von ihm ausgesagten Eigenschaften mit anderen Organen, kann also ebensowenig eine genauere Begriffsbestimmung entbehren, wie die oft sich findende allgemeine Bezeichnung als höchstes Staatsorgan. Ferner ist der Begriff des Staates und im besonderen der der Republik mit ihren verschiedenen Formen festgestellt worden.

Innerhalb der Republik, der Staatsform, in der die Aktivbürgerschaft Träger der Staatsgewalt ist, ist nun dem Staatsoberhaupte in der Reihe der Staatsorgane, d. i. der für die Gesamtperson mit rechtlicher Wirkung handelnden Einzelpersonen oder Personenmehrheiten, seine Stellung näher anzuweisen. Dies soll in dem folgenden allgemeinen Teile geschehen, während ein weiterer, besonderer Abschnitt im einzelnen die Funktionen des so festgestellten Begriffes bringen wird.

---

[1]) Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre S. 530 ff. Jellinek selbst erklärt das republikanische Staatshaupt für den Repräsentanten des Staates; darüber unten.

Erster Abschnitt

Der Begriff des republikanischen Staatshauptes und seine Stellung im allgemeinen.

§ 4. Die Personen des Rechtsverhältnisses.

I. Aus der Bezeichnung „Oberhaupt des Staates“ wie auch aus dem Bestehen rechtlicher Beziehungen geht hervor, dass das republikanische Staatshaupt in einem Rechtsverhältnisse zum Staate steht. Ebenso sind alle Konstruktionen der rechtlichen Stellung des republikanischen Staatschefs — er wird u. a. als Organ, Herrscher, Beamter, Repräsentant, Mandatar, Delegatar des Volkes angesehen — durch die Bestimmung dieses Rechtsverhältnisses gegeben. Unsere Aufgabe wird sich zunächst auf eine Feststellung der Parteien des Rechtsverhältnisses zu richten haben.

II. Auf der einen Seite steht das Staatsoberhaupt, eine dem betreffenden republikanischen Staate angehörende Einzelpersönlichkeit.

1. Der Titel ist heute meist der des Präsidenten (president, président, presidente). Es gibt Präsidenten der Republik in Frankreich [1]) und in den meisten mittel- und südamerikanischen Freistaaten [2]), Präsidenten der Vereinigten Staaten (von Amerika [3]), Mexiko, Venezuela, Brasilien), den Präsidenten der Argentinischen Nation, den Bundespräsidenten der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Präsidenten des Regierungsrates in den Kantonen Zürich, Bern, Basel Stadt und Landschaft, Schaffhausen und Thurgau, Präsidenten des Staatsrats (Conseil d'État, Consiglio di Stato) in den Kantonen Freiburg, Waadt, Neuenburg, Genf und Tessin, sowie einen Präsidenten des kleinen

[1]) z. B. Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 2.

[2]) z. B. Art. 50 der Verfassung Chiles: „Un ciudadano, con el título de Presidente de la Republica de Chile“.

[3]) Art. II Sect. 1 § 1 der Verfassung: „The executive power shall be vested in a President of the United States of America“.

Rates im Kanton Graubünden. Der alte Schweizer Titel Landammann findet sich in den Kantonen Schwyz, Unterwalden ob und nid dem Wald, Zug, Glarus, Solothurn, Appenzell Ausser-Rhoden und Aargau. Appenzell Inner-Rhoden hat an seiner Spitze einen regierenden Landammann[1]), der Kanton Luzern einen Schultheiss. Die nordamerikanischen Gliedstaaten haben den Governor beibehalten. Ebenso heisst auch in den Einzelstaaten der romanischen Bundesstaaten Amerikas der Staatschef Gobernador. Die Freien Städte des Deutschen Reichs haben den Bürgermeister als Vorsitzenden des Senatskollegiums, und zwar wird dieser zum Unterschiede von einem zweiten Bürgermeister in Bremen Präsident des Senates, und in Hamburg erster Bürgermeister genannt[2]). Die Verwaltung des Freistaates San Marino liegt in den Händen des grossen und des kleinen Rates und zweier Capitani reggenti.

2. Die Verfassungen stellen mehr oder weniger bestimmte Erfordernisse für die Eigenschaft als Staatshaupt auf. Im allgemeinen wird nicht mehr als männliches Geschlecht, ein gewisses Alter und Besitz der Staatsbürgerrechte verlangt.

Das für die Wählbarkeit erforderliche Alter ist von der Verfassung der Vereinigten Staaten auf 35 Jahre festgesetzt worden. Ihr schliessen sich die Grundgesetze von Kentucky und Missouri an. Alle anderen nordamerikanischen Staaten verlangen 30 Jahre, ausser Kalifornien, Minnesota und Nevada, die sich schon mit 25 Jahren begnügen, und Florida und Wisconsin, die allgemein aktive Wahlfähigkeit fordern. 30 Jahre sind auch vorgeschrieben in Chile (Art. 51 der Verfassung) und Argentinien mit seinen Gliedern (nur in La Rioja sind es

---

[1]) Auch der Kanton Tessin hatte vor der Verfassung vom 23. Juni 1830 einen „Landamano Presidente", wie aus dem Anfang und dem Schluss dieser Verfassung (Sammlung der Kantonsverfassungen S. 791 ff.) hervorgeht.

[2]) Als Quellen sind hier wie auch oft weiterhin, wenn es sich lediglich um Verfassungsbestimmungen handelt, die oben im § 2 erwähnten Ausgaben der Verfassungsurkunden der verschiedenen Republiken zu vergleichen. Die betreffenden Bestimmungen finden sich leicht; sedes materiae ist der mit Exekutivgewalt, Vollziehungs- oder Verwaltungsbehörde überschriebene Abschnitt, dem gewöhnlich zwei Hauptteile über allgemeine staatsbürgerliche Rechte und die Legislative vorausgehen, und nach dem die richterliche Gewalt behandelt wird.

25 Jahre)[1], sowie in den drei Hansestädten[2]; Bern (Art. 13) und Schwyz (Art. 46) setzen 25 Jahre fest, Genf 27 Jahre (Art. 67). Die Qualifikation des Bundespräsidenten der Eidgenossenschaft ergibt sich aus seiner Eigenschaft als Mitglied des Bundesrats, und als solches muss er nach den Artikeln 96, 75 und 74 das 20. Altersjahr zurückgelegt haben. Ähnlich ist das Alter des Staatshauptes durch seine Eigenschaft als stimmfähiger Bürger in den meisten Kantonen auf 20, in Unterwalden nid dem Wald auf nur 18 Jahre festgelegt. Dem gegenüber fordert die meiste Anzahl von Jahren, nämlich 40 Jahre, die Verfassung Haitis (Art. 103).

Ein weiteres Erfordernis ist die Eigenschaft als Staatsbürger. Die nordamerikanische Bundesverfassung spricht von einem eingeborenen Bürger, der 14 Jahre in den Vereinigten Staaten ansässig gewesen sei. Entsprechend verlangen auch die nordamerikanischen Gliedstaaten die Eigenschaften eines Wahlmannes (qualified elector), den Besitz des Bürgerrechtes der Vereinigten Staaten, zuweilen einen mehrjährigen Aufenthalt in der Union (z. B. Florida 10, Delaware 12, Georgia 15, Mississippi 20 Jahre) und regelmässig mehrjährige Ansässigkeit in dem betreffenden Staate (meist 5 bis 7 Jahre, in Minnesota nur ein Jahr); in Maryland muss der Gewählte auch drei Jahre in seinem Wahldistrikte ansässig gewesen sein. In den Provinzen Argentiniens wird ebenfalls Gebürtigkeit als Argentinier, mehrjähriges Domizil in der Provinz, und ausserdem ein gewisses Einkommen oder entsprechender Grundbesitz vorausgesetzt. Andere Republiken Amerikas bestimmen, dass das Staatshaupt Mitglied einer der parlamentarischen Körperschaften gewesen oder als solches wählbar sein müsse, des Senats (z. B. Argentinien Art. 76 und Kolumbien Art. 115) oder der Deputiertenkammer (z. B. Chile Art. 51); dies ist bedingt ausser durch den Besitz der Staatsbürgerrechte noch durch den

[1]) Carranza, Constitucion nacional y constituciones provinciales vigentes, gibt S. XXI bis XXIV eine übersichtliche Zusammenstellung der in den Argentinischen Provinzen für die Qualifikation als Staatsoberhaupt bestehenden Verfassungsbestimmungen.

[2]) von Melle, Hamburgisches Staatsrecht S. 56; Verfassung Bremens § 23; Verfassung Lübecks Art. 6.

Nachweis eines Mindesteinkommens (in Argentinien 2000, in Chile (Art. 19) 500 Pesos). In Haiti (Art. 103) muss der Präsident Grundbesitzer sein. In der Schweiz, der Eidgenossenschaft und den Kantonen, muss, wie gesagt, das Staatshaupt die Eigenschaft eines stimmberechtigten Aktivbürgers haben und als solcher ausser dem erwähnten Alter auch das Schweizer Bürgerrecht besitzen; die Verfassungen zählen die Fälle auf, in denen das Bürgerrecht verloren geht. Die Bürgermeister der Hansestädte werden aus der Reihe der Senatoren gewählt. Die passive Wahlfähigkeit ist daher ebenfalls indirekt bestimmt durch die Wählbarkeit zur Bürgerschaft, durch den Besitz des Staatsbürgerrechts, durch mehrjährigen Aufenthalt in der betreffenden Stadt (drei Jahre in Hamburg) und durch den Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte; auch darf der zu Wählende nicht entmündigt sein oder sich im Konkurse befinden.

Ausser diesen allgemeinen Erfordernissen, ein gewisses Alter und die Eigenschaft als Staatsbürger, in manchen Republiken durch Ansässigkeit und Wahlfähigkeit zum Parlamente qualifiziert, enthalten die Verfassungen z. T. noch andere besondere Voraussetzungen.

Dass das Staatshaupt weltlichen Standes sei, fordern die Eidgenossenschaft (Art. 75) und Genf (Art. 67). Der Governor von Massachusetts muss sich für einen Angehörigen der christlichen Religion erklären, der Governor von New Hampshire musste der protestantischen Konfession (jetzt aufgehoben), der Präsident von Argentinien muss der römisch-katholischen Kirche angehören. Die Verfassung von Süd-Karolina Art. III Sekt. 3 schliesst Atheisten aus: No person shall be eligible to the office of governor who denies the existence of the Supreme Being. Der Regierungsrat des Kantons Bern soll der beiden Landessprachen kundig sein (Art. 33). Für die Bürgermeister der Freien Städte ist Rechtskundigkeit verlangt. Nahe Verwandte dürfen nicht zu gleicher Zeit Senatoren sein (Hamburg Art. 8, Bremen § 23 Abs. 3 ff., Lübeck Art. 6 Abs. 2). Ebenso dürfen in anderen Kollegialrepubliken Verwandte nicht Mitglieder desselben Rates sein, z. B. Schwyz § 47, Bern Art. 12, Glarus Art. 28 (Abänderung vom 1. Mai 1898). Sogar für den Nachfolger ist Verwandtschaft ein die Wählbarkeit aus-

schliessender Grund (Brasilien Art. 47 § 4). Eine besondere, aus politischen Erwägungen sich ergebende Verfassungsbestimmung ist die, dass in Frankreich Mitglieder der ehemals dort regierenden Familien der passiven Wahlfähigkeit entbehren (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 8 Abs. 5)[1]. Weitere Bedingungen stellen die Verfassungen, insbesondere auch die französischen Grundgesetze, nicht auf. Nach republikanischem Staatsrechte kann also im besonderen jeder Staatsbeamte oder Nichtbeamte, sowie jedes Parlamentsmitglied zum Staatsoberhaupte gewählt werden. Doch gilt der Grundsatz der Inkompatibilität; der Gewählte kann nach seinem Amtsantritte nicht weiterhin sein bisheriges Amt fortführen oder Abgeordneter bleiben. Auch darf er als Staatshaupt keinen anderen Beruf ausüben oder einen Erwerb betreiben (Art. 1 Sekt. 6 der Verfassung der Vereinigten Staaten, Illinois V 5, Indiana V 8, Nebraska V 2, Texas IV 6, Art. 97 der eidgenössischen Verfassung, Zürich Art. 39, Luzern Art. 65, Glarus Art. 49, Aargau Art. 37, Waadt Art. 54).

Die Bestimmungen der Verfassungsurkunden werden jedoch nicht unerheblich durch ungeschriebenes Recht ergänzt; teils werden fehlende, sich in anderen Verfassungen findende Erfordernisse ebenfalls vorausgesetzt, teils bildet sich neues selbständiges Gewohnheitsrecht. Beispielsweise wird die Mitgliedschaft des Schweizer Bundesrates nicht schon in dem die Rechte eines Aktivbürgers verleihenden Alter erworben werden. In Hamburg hat sich die Praxis gebildet, dass die Bürgermeisterwürde von den drei ältesten juristischen Mitgliedern des Senates je ein Jahr lang abwechselnd bekleidet wird[2]. Ferner scheint sich in Frankreich ein Gewohnheitsrecht — sofern man bei dem geringen Alter der jetzigen Verfassung und der verhältnismässig langen Amtsperiode des Präsidenten von einem solchen sprechen kann — dahin zu bilden, dass das Staatshaupt dem Senate entnommen wird. Gerade das Beispiel Frankreichs zeigt, dass auch mit wenigen positivrechtlichen Bestimmungen über die Wahl des Staatsoberhauptes durch die staatsrechtliche Praxis

[1]) Über die Rechtslage der Prätendenten vgl. v. Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen Bd. I 1888 S. 14.

[2]) Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 82.

dasselbe erreicht wird wie in Republiken, deren Verfassungen sich bemühen, durch eine enge Begrenzung der Zahl der passiv Wahlfähigen die Augen der Wähler auf den Würdigsten zu lenken.

3. Die heutigen Verfassungen kennen nur noch eine Präsidentschaft auf eine beschränkte Zeit, nicht mehr auf Lebenszeit[1]). Eine möglichst kurze Dauer der Präsidentschaft ist bedingt durch die Besorgnis vor einer zu grossen Macht und durch eine drohende Usurpation des Staatshauptes. Andererseits hat man sich auch der Erwägung nicht verschlossen, dass die Staatsgewalt im Interesse ihrer Beständigkeit und energischen Durchsetzung nicht zu oft von der in den Wahlen sich manifestierenden Volksgunst abhängig gemacht und einer vielleicht andere Bahnen einschlagenden Politik des Nachfolgers überantwortet werden darf.

Die längste Dauer der Präsidentschaft ist sieben Jahre, in Frankreich (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 2 Abs. 2) und in Haiti (Art. 101 der Verfassung). Sechs Jahre lang sind im Amte die Oberhäupter von Mexiko, Kolumbien (Art. 114) und Guatemala, fünf die von Chile und Alabama. Eine vierjährige Periode findet sich in den Vereinigten Staaten von Amerika[2]), Louisiana, Tennessee, West-Virginia, Texas, Panama, Nicaragua, Argentinien, Costa Rica, Venezuela, Salvador, Brasilien, Bolivia, Ecuador, Peru, Paraguay, Uruguay und der Dominikanischen Republik. In den Argentinischen Provinzen regiert das Staatshaupt drei oder vier, in den Einzelstaaten von Brasilien drei bis fünf Jahre lang. Drei Jahre ist die Amtsdauer in Delaware, Minnesota, New Yersey, Pennsylvania, zwei Jahre in Kalifornien, Florida, Jowa, Kentucky, Maine, Massachusetts, Missouri, Nevada, Ohio, Süd-Karolina und in Liberia. Auf nur ein Jahr wird das Staatshaupt ge-

[1]) In Mexiko und Kolumbien ist die Amtsperiode der jetzt regierenden Präsidenten nur für ihre Person auf Lebenszeit festgelegt worden.

[2]) Bei der Beratung der Verfassung wurden zu der Amtsdauer Vorschläge von sieben, elf und mehr Jahren gemacht; auch ein Belassen des Präsidenten im Amte „during good behavior" stand in Frage, doch wurde dagegen geltend gemacht: „it is only a softened name for an executive for life; the next easy step will be to hereditary monarchy" (Bancroft, History of the formation of the constitution of the United States Bd. 2. S. 166, 167).

wählt in Arkansas, Colorado, Connecticut, Georgia, Illinois, Indiana, Kansas, Maryland, Michigan, Mississippi, Nebraska, New Hampshire, New York, Nord-Karolina, Oregon, Rhode Island, Virginia, West-Virginia und Wisconsin. In den Republiken mit kollegialer Spitze ist die Amtszeit des Vorsitzenden des Kollegiums verhältnismässig sehr kurz bemessen. Sie beträgt meist ein Jahr, wie in der Eidgenossenschaft, den Kantonen, Hamburg und Bremen; in Lübeck zwei Jahre. In San Marino werden die capitani reggenti auf je ein halbes Jahr gewählt [1]).

4. Über die Wiederwählbarkeit eines Staatshauptes nach Ablauf seiner Amtszeit finden sich verschiedene Anschauungen in den Verfassungen vertreten, je nachdem die erwähnten für eine lange oder kurze Dauer der Präsidentschaft sprechenden Gründe hier für massgebend erachtet sind [2]). Es ist dem Staatsoberhaupte nur in den Staaten Delaware und Missouri die Aussicht genommen, eine längere Zeit als die verfassungsmässige Anzahl von Jahren an der Spitze des Staates zu stehen; hier ist ausdrücklich eine zweite Wahl für unzulässig erklärt [3]). Meist besteht nur eine Bestimmung, nach der eine unbegrenzt häufige Wiederwahl ausgeschlossen ist. Es ist deshalb die Wiederwahl unmittelbar nach Ablauf einer Amtsperiode untersagt: Kentucky Art. 3 Sekt. 3, Louisiana Art. 50, Pennsylvania Art. 4 Sekt. 3, Virginia Art. 4 Sekt. 1, West-Virginia Art. 7 Sekt. 4, Schweizer Bundesverfassung Art. 98 Abs. 2, Bern Art. 35, Luzern Art. 69, Freiburg Art. 51, Solothurn Art. 33, 28 (ausgenommen, wenn das Staatshaupt in

[1]) Nach der Verfassung des Kantons Tessin von 1830 (Sammlung der Kantonsverfassungen S. 798) wechselte die Präsidentschaft sogar alle Monate: La Presidenza gira fra di loro per turno di mese in mese (Art. 23 § 15).

[2]) v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Tübingen 1860, Bd. 1 S. 558, tadelt das Verbot der Wiederwahl; vgl. auch S. 490 zur Frage der Amtsdauer.

[3]) Delaware Art III Sekt. 3: „. . . and shall not be eligible a second time to said office". Missouri Art. V Sekt. 2: „. . . and the governor and State treasurer shall be ineligible to reëlection as their own successors". Versteht man jedoch, wie es im Vergleich mit den anderen Verfassungen der Gliedstaaten wohl berechtigt ist, unter successors nur unmittelbare Nachfolger, so wäre in Missouri eine spätere Wiederwahl möglich.

der Zwischenzeit einer Amtsdauer gewählt worden war), Aargau Art. 38, Thurgau § 37, Unterwalden ob (Art. 35) und nid (Art. 38 „in der Regel“) dem Wald, Waadt Art. 57, Neuenburg Art. 44 (nicht wiederwählbar während derselben Legislatur), Genf Art. 73 und Graubünden Art. 25, Appenzell Ausser-Rhoden Art. 27 (Landammann nicht mehr als drei Jahre hintereinander). Ferner sind nicht sofort wiederwählbar die Bürgermeister in Lübeck (Art. 14 Abs. 4) und Bremen (§ 3 Abs. 4). Nach der Verfassung Hamburgs (Art. 17 Abs. 2) darf kein Bürgermeister länger als zwei Jahre nacheinander fungieren; er dürfte also zweimal hintereinander den Vorsitz bekleiden, wenn sich nicht bereits ein den Wechsel begünstigendes Gewohnheitsrecht gebildet hätte. Etwas weitergehend ist der von Oregon (Art. 5 Sekt. 1) und Tennessee (Art. 3 Sekt. 4) vorgezogene Modus, nach dem der Governor, dessen Amtszeit vier bzw. zwei Jahre beträgt, nicht mehr als acht bzw. sechs Jahre in einer Periode von zwölf bzw. acht Jahren im Amte sein darf. Mangels besonderer — Vereinigte Staaten von Amerika und Mexiko[1]) — oder kraft ausdrücklicher Bestimmungen — Frankreich (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 2 Abs. 2)[2]) und Tessin (Art. 15 Abs. 2) — ist in den übrigen Republiken eine Wiederwahl und damit eine eventuell lebenslängliche Amtszeit möglich. Doch ist auch hier zu bemerken, dass staatsrechtliche Praxis und Gewohnheitsrecht modifizierend wirken. So ist es in den Vereinigten Staaten nach Washingtons Beispiel üblich geworden, die zweite Wiederwahl (dritte Wahl) abzulehnen[3]). In Frankreich wird bei der langen Amtsperiode von sieben Jahren nur selten ein Präsident wiedergewählt werden.

[1]) Gesetz vom Dezember 1890 (Hervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés, Paris 1893, S. 68).

[2]) Nach der Verfassung vom 4. November 1848 war der auf vier Jahre gewählte Präsident nicht wiederwählbar. Die Folge war der Staatsstreich vom 2. Dezember 1851, nachdem Prinz Ludwig Napoleon Bonaparte eine Revision der Verfassung, die ihm eine Wiederwahl ermöglich hätte, nicht hatte durchsetzen können (Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik, in Marquardsens Handbuch des öff. Rechts, Freiburg 1886, S. 16).

[3]) Hervieu, Les ministres S. 68; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 240 Anm. 18.

III. Dem Staatsoberhaupte gegenüber steht der Staat. Häufig findet sich die Bezeichnung als Republik dem Titel des Staates hinzugesetzt, z. B. in Frankreich und in Südamerika. Die Bundesstaaten nennen sich Vereinigte Staaten, und ihre Glieder heissen meist Staaten. In betreff besonderer Bezeichnungen ist ausser auf die „Provinzen“ Argentiniens noch darauf aufmerksam zu machen, dass die Kantone der Schweiz auch „Stand“ genannt werden (daher die Bezeichnung „Ständerat“ für die Gesamtvertretung der Kantone; sowie Standeskommission, die Regierungsbehörde in Appenzell Inner-Rhoden). Die Benennungen als Eidgenossenschaft, Kanton, Freie und Hansestadt deuten auf die eigenartigen Verhältnisse und die geschichtliche Entwicklung dieser Staatswesen hin.

1. Wie oben in den grundlegenden Erörterungen ausgeführt ist, ergibt sich die Möglichkeit, dass der Staat als Gesamtheit in ein Rechtsverhältnis zu einer ihm angehörenden Einzelperson treten kann, aus seiner Eigenschaft als rechtliche Einheit, als juristische Person. Es ist hier nur noch darauf einzugehen, wie und in welcher Gestalt er dem Staatshaupte gegenübertritt. Das Staatsvolk in seiner Gesamtheit ist handlungsunfähig. Wenn es heisst, dass in den sogenannten Urdemokratien, einigen kleineren Landkantonen der Schweiz, das Volk selbst die Herrschaft ausübe, so handelt doch nur die Gesamtheit der Stimmberechtigten, also der männlichen Staatsbürger, soweit sie ein bestimmtes Alter erreicht haben und nicht durch einen der verfassungsmässigen Gründe vom Stimmrechte ausgeschlossen sind[1]. Diese Aktivbürgerschaft handelt auch für die nicht das Stimmrecht ausübenden und dadurch staatliche Funktionen wahrnehmenden Staatsbürger, sie vertritt das ganze Volk, ist Organ. Bei der Schwerfälligkeit, mit der die Aktivbürgerschaft nur zu handeln imstande ist, ist ihr Wirkungskreis im heutigen Staatsrechte sehr eingeschränkt. Sie tritt meist nur nach längeren Zeitperioden in Tätigkeit, wenn sie sich selbst Organe schafft; ausserdem in anderen Fällen in den Urdemokratien, neuerdings in der Schweiz in weiterem

[1] Vgl. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1 S. 524, zu der Frage „wer das Volk sei“; daselbst S. 488 und 555 die gegen die verschiedenen Kreationsorgane sprechenden Bedenken.

Umfange vermöge der Initiative und des Referendum. So werden in den heutigen konstitutionellen Staaten Parlamente (Volksvertretungen im engeren Sinne) gewählt, teils direkt durch die Aktivbürger selbst, teils indirekt, indem die Aktivbürgerschaft Wahlmänner wählt, die dann die Mitglieder des Parlamentes wählen. Aktivbürgerschaft und Volksvertretung sind also zwei Organe des Staatsvolkes, erstere ein primäres, letztere ein sekundäres Organ.

Beide sind Repräsentanten des Staates, d. h. ihr Wille wird unmittelbar als Wille des Staates angesehen, so dass Repräsentant und repräsentierter Staat beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind[1]). Die organische Theorie wendet auf die konstitutionelle Repräsentation den Begriff der unmittelbaren und notwendigen Organstellung[2]) an. Doch vermag die Tatsache, dass das Volk nur durch bestellte Vertreter handelt und nicht anders handeln kann, ebenso auch wie andere angeführte Gründe die Richtigkeit der organischen Lehre nicht zu beweisen. Wenn eine (physische oder juristische) Person handlungsunfähig ist, so bedarf sie zur Willensbildung anderer physischer Personen, sie braucht darum nicht selbst ein Organismus zu sein. Es kann deshalb dahingestellt bleiben, ob es wenigstens historisch oder theoretisch Staaten gibt, in denen das Gesamtvolk selbst ohne Organe handelnd auftritt. Die konstitutionelle Repräsentation ist zunächst nur eine nach den Verhältnissen und dem Umfange der heutigen Staaten notwendige und darum ständige staatsrechtliche organschaftliche Stellvertretung. Jedenfalls genügt vorläufig, wo es sich nur um die Eigenschaft von Aktivbürgerschaft und Parlament als Repräsentanten handelt, für unsere Zwecke diese Feststellung des Repräsentationsbegriffes. Das Verhältnis des Volkes zu seiner Repräsentation braucht weiter nicht rechtlich begründet zu werden. Die Existenz der beiden Repräsentanten ergibt sich aus der Verfassung des betreffenden Staates. Da sie ferner notwendige Staatsorgane sind, so werden sie uns auch

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 552.

[2]) Über die unmittelbare Organstellung jedes Organs vgl. Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 67, 68.

hier begegnen, wo das republikanische Staatsoberhaupt in ein Verhältnis zum Staate tritt.

Die Repräsentation des Staatsvolkes steht dem Oberhaupte bei zwei, ihrem Charakter nach verschiedenen Gelegenheiten gegenüber, bei und nach der Begründung des Rechtsverhältnisses.

2. Bei der Begründung des Rechtsverhältnisses lassen sich wiederum drei Kreationsorgane unterscheiden, indem zu der Aktivbürgerschaft und dem Parlamente noch die Wahlmänner hinzutreten.

Die Aktivbürgerschaft zunächst wählt in Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter dem Namen Landsgemeinde den Landammann sowohl wie das ganze an der Spitze des Staates stehende Kollegium, in Uri Art. 52, Unterwalden ob dem Wald Art. 24, Unterwalden nid dem Wald Art. 38, Glarus Art. 48, Appenzell Ausser-Rhoden Art. 27 und Appenzell Inner-Rhoden Art. 20; die Landsgemeinde wird als die oberste, souveräne und gesetzgebende Behörde bezeichnet. Die Verfassung Delawares lässt ebenfalls die Staatsbürger das Staatshaupt wählen: The governor shall be chosen by the citizens of the State (Art. 3 Sekt. 2)[1]. Eine direkte Wahl durch das Volk findet ferner statt in Brasilien Art. 47, Peru, Salvador, Bolivia, Ecuador, Guatemala und Nicaragua.

In den Vereinigten Staaten von Amerika finden alle vier Jahre unter Beteiligung des Volkes die Wahlen des Präsidenten und des Vizepräsidenten statt. Das Volk wählt selbst nur die Wahlmänner (electors), welche ihrerseits erst das Staatshaupt wählen. Diese Bestimmung ist natürlich aus der Erwägung in die Verfassung aufgenommen worden, die Wahl des Staatshauptes nicht dem für politisch nicht reif erachteten Volke zu überlassen, sondern sie besonderen Vertrauensmännern zu übertragen. Heute machen allerdings die tatsächlichen Verhältnisse diese Absicht zunichte. Das Volk entscheidet sich schon bei der Wahl der Elektoren selbst für die Person des Präsidenten und gibt dementsprechend den als Wahlmännern

[1]) Bemerkenswert ist jedoch, dass nach der Verfassung von 1776 Art. 7 (Poore S. 274) der Präsident vom Parlament gewählt wurde.

Aufgestellten seine Stimme[1]); es ist bei der Wahl durch Elektoren möglich und auch schon vorgekommen, dass der Präsident von der Minorität des Volkes gewählt wird[2]). In den Verfassungen der nordamerikanischen Einzelstaaten findet sich ebenfalls (ausser in Delaware) durchgehends bestimmt: The governor shall be chosen by the electors (qualified electors) of the State. Auch in Mexiko, Argentinien, Chile und der Dominikanischen Republik wird indirekt gewählt[3]).

Die Absicht, die Wahl des Staatshauptes der gesamten Volksmasse zu entziehen, wird besser erreicht, wenn die Wahl einem Organe übertragen ist, das nicht nur zum Zwecke der Wahl des Staatshauptes bestellt wird. Daher ist in vielen Republiken das Parlament, die Legislative, Kreationsorgan. In Frankreich (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 2 Abs. 1) treten Senat und Deputiertenkammer als assemblée nationale zusammen und wählen den Präsidenten; auch in Haiti (Art. 102) wird der Präsident durch die Nationalversammlung bestimmt. Ebenso können in der Eidgenossenschaft nur beide Abteilungen der Legislative, Nationalrat und Ständerat, zur Bundesversammlung vereint, den Bundespräsidenten benennen (Art. 98, 71). Sonst steht in der Schweiz nur einer der repräsentierenden Körperschaften die Wahl des obersten Landesbeamten zu. Meist ist es der grosse Rat, wie in den Kantonen Bern Art. 35, Luzern Art. 69, Freiburg Art. 51, Schaffhausen Art. 62, Aargau Art. 38, Turgau Art. 37, Wallis Art. 34, Graubünden Art. 25, Schwyz Art. 36, Zug Art. 46. In den Kantonen Zürich Art. 38, Solothurn Art. 33, Waadt Art. 57, Neuenburg Art. 44 und Genf Art. 73, wo der Regierungsrat (Conseil d'État) wählt, sowie in den deutschen Freien Städten (Hamburg Art. 17, Bremen § 30 Abs. 2, Lübeck Art. 14), in denen die Senate die Bürgermeister wählen, kreieren diese Exekutivkollegien das Oberhaupt aus ihrer Mitte.

---

[1]) Fisk, Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika S. 21; v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika (Marquardsens Handbuch), Freiburg 1885, S. 48; Bryce, The American Commonwealth Bd. 1 S. 38.

[2]) Cleveland, Presidential problems S. 12.

[3]) Argentinien Art. 81 ff.; Mexiko Art. 76; Gothaischer Hofkalender nebst diplomatisch-statistischem Jahrbuch für 1907.

Die Kollegien selbst werden in den Kollegialrepubliken als Spitze des Staates gewählt entweder vom Volke (Zürich Art. 37, Tessin Art. 15) oder von der Legislative (wie von der eidgenössischen Bundesversammlung, Bern Art. 33). In den deutschen Freistaaten werden die Mitglieder des Senates durch Zusammenwirken von Senat und Bürgerschaft bestimmt (Lübeck Art. 7, Bremen § 22, Hamburg Art. 9). Senat und Bürgerschaft sind in ihrer Gesamtheit der Aktivbürgerschaft gleichzustellen; der Senat übt nicht etwa bei seiner Ergänzung eigene Rechte aus, sondern ist Repräsentant des Volkes, sowohl in gesetzgebenden wie in verwaltenden (z. B. bei der Senatorenwahl) Funktionen [1].

3. Nach der Wahl scheint der Staat mit seinen Organen dem Oberhaupte gegenüber zunächst zurückzutreten. Die Rolle derjenigen Repräsentanten, die lediglich Kreationsorgane sind, ist beendet. Die Funktionen der Wahlmänner hören also natürlicherweise auf. Die Rechte und Pflichten des republikanischen Staatsoberhauptes sind bereits in der Verfassung niedergelegt, das Staatsvolk hat daher die Stellung seines Oberhauptes nicht mehr im einzelnen zu bestimmen, es wird sie auch nur selten abzuändern suchen. Die erwähnten Repräsentanten des Staatsvolkes, Aktivbürgerschaft und Parlament — insbesondere das Parlament, die Volksvertretung im engeren Sinne —, nehmen nunmehr nur noch Funktionen wahr, die zusammen herkömmlicherweise als die der Legislative bezeichnet werden, wenn sie auch nicht nur gesetzgebende, sondern auch verwaltende und richterliche Funktionen umfassen. Hiervon wird unten im Zusammenhange mit den anderen Staatsorganen und der Kompetenz des Staatshauptes zu sprechen sein.

Nach einigen Verfassungen hat die Legislative durch Entgegennahme der Demission des Staatshauptes Anteil an der Lösung des Rechtsverhältnisses.

Aktivbürgerschaft, Wahlmänner und Parlament (Legislative) repräsentieren den Staat in seinem Verhältnisse zum republikanischen Staatsoberhaupte.

---

[1]) Vgl. dagegen Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 714 Anm. 2.

§ 5. Die Begründung der Stellung durch die Wahl.

I. Um genauer den Begriff des republikanischen Staatshauptes und sein Verhältnis zum Staate festzustellen, müssen wir uns zunächst vergegenwärtigen, wie das Staatshaupt zu seiner Stellung gelangt, und welche rechtliche Folgen sich daran knüpfen.

1. Die Legitimation als republikanisches Staatsoberhaupt wird erworben durch die auf Grund der Verfassung vorgenommene Wahl durch eines der eben besprochenen Kreationsorgane. Es ist zwar möglich, dass ein Präsident durch Gewalt in den Besitz der höchsten Staatsgewalt gelangt und in der Folgezeit die Funktionen nach Massgabe der Verfassung ausübt, doch gibt es rechtlich nur die eine Möglichkeit, die Stellung eines republikanischen Staatschefs zu erlangen, die verfassungsmässige Wahl. Kein republikanisches Grundgesetz kennt heute Erblichkeit dieser Würde.

2. Der Wahlvorgang wird meist in den Verfassungsurkunden, teils aber auch in besonderen Wahlgesetzen dargestellt. Die Aufstellung der Präsidentschaftskandidaten hat nicht eine verfassungsmässige Regelung gefunden; sie bleibt den politischen Parteien überlassen [1]). Die Schweizer Bundes- und Kantonsverfassungen enthalten keine Bestimmungen über das Wahlverfahren; es heisst: der Präsident wird gewählt, der Regierungsrat wählt den Landammann. Nur Appenzell Ausser-Rhoden Art. 27 bemerkt, dass die Landsgemeinde „auf freien Vorschlag" den Landammann ernennt. Es wird anzunehmen sein, dass die Wahl, wie es bei der Natur der Kreationsorgane möglich ist, in einfachen Formen vor sich geht. Dasselbe gilt von der Wahl der hanseatischen Bürgermeister, während für die Wahl der Senatsmitglieder genaue Vorschriften in den Verfassungen sich finden. Auch das französische Grundgesetz (vom 25. Februar 1875 Art. 2) fordert nur absolute Majorität für eine erfolgreiche Wahl.

---

[1]) In der Verfassung des ehemaligen Oranjefreistaates Art. 29 (Dareste, Constitutions modernes Bd. 2 S. 559) findet sich angeordnet, dass der Volksraad ein oder mehrere Personen den stimmberechtigten Bürgern zur Wahl vorschlagen solle.

Eingehendere Vorschriften sind dagegen notwendig, wenn, wie in den amerikanischen Freistaaten, an der Wahl des Staatshauptes alle stimmberechtigten Bürger beteiligt sind. In den nordamerikanischen Republiken werden die Ergebnisse der Abstimmungen der Elektoren nach der Hauptstadt gesandt, wo der Sprecher des Repräsentantenhauses sie in Gegenwart des Parlamentes öffnet und nach der für eine Person abgegebenen höchsten Stimmenzahl den Gewählten feststellt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Parlament, das in diesem Falle somit auch in Nordamerika zum Kreationsorgane wird. Es kommt auch vor, dass das Los oder das höhere Alter den Ausschlag gibt [1]).

3. Durch die Wahl erlangt das Staatsoberhaupt den Umfang der durch die Verfassung der betreffenden Republik näher festgesetzten Rechte und Pflichten. Unmittelbar geschieht dies in denjenigen Republiken, in denen bei einem Fortfalle des Präsidenten vor Ablauf der Amtsperiode sofort eine Neuwahl stattfindet und einem Anfang der Amtszeit nichts weiter entgegensteht, wie z. B. in Frankreich. Sonst beginnen natürlich die Funktionen des neuen Präsidenten erst nach Ablauf der Amtsperiode seines Vorgängers. Für den Wechsel des Staatshauptes, den Anfang des „political year" (Massachusetts Amendment X) sind in manchen Verfassungen bestimmte Tage vorgeschrieben, z. B. der zweite Dienstag des Januar nach Beendigung der Wahl in Colorado (Art. 4 Sekt. 1), der erste Mittwoch des Mai in Connecticut (Art. 4 Sekt. 1), der dritte Dienstag im Januar in Delaware (Art. 3 Sekt. 3), der zweite Montag des Januar in Kansas (Art. 1 Sekt. 1). Ist in den Vereinigten Staaten von Amerika die Wahl nicht bis zum 4. März beendet, so wird der Vizepräsident Staatshaupt [2]). In Hamburg fällt die Amtszeit des vorsitzenden Bürgermeisters mit dem Kalenderjahr zusammen [3]).

---

[1]) Vereinigte Staaten von Amerika Verf. Art. II Sekt. 1, Alabama V 4, Arkansas VI 3, California V 4, Georgia IV 2, New York IV 3, Brasilien Art. 47. Für Mexiko besteht ein besonderes Wahlgesetz (Dareste, Les constitutions modernes Bd. 2 S. 467, 478); Argentinien Art. 81 ff.

[2]) Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 235.

[3]) Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 82.

4. In verschiedenen Grundgesetzen wird die Leistung eines Eides verlangt, wenn der Gewählte seine Funktionen als Staatshaupt wahrzunehmen beginnt. Dies ist der Fall in den Vereinigten Staaten von Amerika (Art. 2 Sekt. 1 § 7), in denen der Eid lautet: I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the office of President of the United States, and will to the best of my ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States. Eine ähnliche Eidesformel findet sich z. B. in den Verfassungen von Georgia Art. 4 Sekt. 5, Illinois Art. 5 Sekt. 25 und Minnesota Art. 5 Sekt. 8; die Governors schwören, die Verfassung des Staates und die des Bundes beobachten zu wollen. Ferner ist der Eid vorgeschrieben in Mexiko (Art. 83), Argentinien (Art. 80), Brasilien (Art. 44), Kolumbien (Art. 116), Haiti (Art. 106), Chile (Art. 71, wo der Präsident verspricht, die römisch-katholische Religion, die Unabhängigkeit und Integrität der Republik und die Verfassung schützen zu wollen). Der Eid wird gewöhnlich durch den Präsidenten einer der Kammern oder des obersten Gerichtshofes in Gegenwart des gesamten Parlamentes abgenommen. In den Kollegialrepubliken wird von den Staatshäuptern ausser dem Eide, den sie als Mitglieder des obersten Regierungskollegiums zu leisten haben, kein besonderer Eid verlangt. Für die Freien Städte finden sich die Eidesformeln in den Grundgesetzen von Lübeck Art. 10, Bremen § 26 (und Gesetz den Senat betreffend § 18), Hamburg Art. 15.

Dies Erfordernis hat jedoch für die Begründung der Stellung des Staatshauptes keine konstitutive Bedeutung. Der Eid soll einerseits, vor der Volksvertretung geleistet, dem Volke das Gefühl der Sicherheit, dass seine Rechte unangetastet bleiben werden, geben, andererseits in dem Staatshaupte selbst das Gefühl seiner Verantwortung und seiner Pflichten dem Volke gegenüber stärken [1]). Dass dem Eide in derartigen Fällen, dem Be-

[1]) Vgl. Story, Commentaries on the constitution of the United States, 4. Aufl., Bd. 2 S. 313. Mit der jetzt herrschenden Meinung betont Bornhak, Preussisches Staatsrecht, 1888, Bd. 1 S. 183, dass die Eidesleistung des preussischen Königs rechtlich gleichgültig sei und nur eine moralische Garantie für die gesetzmässige Regierung bilde. Übersicht und Kritik der Ansichten bei Schwartz, Verfassungsurkunde für den preuss. Staat S. 156—158.

amteneide, dem Eide des Monarchen auf die Verfassung, dem Huldigungseide, dem Treueide des Soldaten, keine besondere rechtsbegründende Wirkung mehr zukommt, entspricht der Anschauung des heutigen öffentlichen Rechtes, das Anfang, Rechte und Pflichten einer entsprechenden Stellung aus anderen Akten herleitet. Wenn z. B. die Verfassung der Vereinigten Staaten Art. 2 Sekt. 1 nur bestimmt: The person having the greatest number of votes shall be the President, so ist mit Feststellung des Wahlergebnisses die betreffende Person ausreichend als Präsident und Staatsoberhaupt legitimiert. Ich halte daher auch nicht[1]) die Leistung des Präsidenteneides für eine Voraussetzung für die Vornahme von Regierungsakten, so dass vor der Leistung vorgenommene Handlungen keine Regierungsakte wären und nicht vom Präsidenten verantwortet zu werden brauchten. Eine Eidesverweigerung verstösst jedoch gegen eine ausdrückliche Verfassungsvorschrift und stellt eine Verletzung der Pflichten des Gewählten und darum als Staatshaupt Anzusehenden dar. Da die nordamerikanische Verfassung die zum Impeachment führenden Staatsvergehen nicht einzeln aufführt, sondern nur umfassende Bezeichnungen kennt[2]), so wäre hier m. E. die Verweigerung des Präsidenteneides als Verfassungsverletzung im Wege des Impeachment verfolgbar. Wenn einmal das republikanische Staatsoberhaupt verfassungsmässig gewählt ist, so ist es zur Wahrnehmung seiner Funktionen berechtigt und verpflichtet. Es findet sich keine Handhabe, ihn hiervon fernzuhalten, ebensowenig wie eine andere Verfassungsverletzung ohne weiteres den Verlust des Amtes nach sich zieht. Das könnte nur angenommen werden, wie die Beispiele einzelner monarchischer Staaten zeigen, wo nach positiver Verfassungsvorschrift der König vor der Eidesleistung keine Regierungsrechte ausüben darf[3]).

---

[1]) wie Steinbach (Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Leipzig 1903, S. 16, 26) meint; vgl. auch Bornhak a. a. O. S. 184 Anm. 5 gegen Rönne.

[2]) Vgl. allerdings über eine enge Interpretation der high crimes and misdemeanors Ulrich, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken, Zürich 1904, S. 38, 39.

[3]) Nach dem Vorbilde der belgischen Verfassung Art. 79 auch in

5. Die Rechtsstellung des Oberhauptes einer Republik gründet sich also nur auf die verfassungsmässige Wahl. Das Oberhaupt gelangt dadurch, dass die Wahl von Repräsentanten des Gesamtvolkes vorgenommen wird, dem Staate gegenüber in eine abhängige Lage, die sowohl politischer wie rechtlicher Natur ist. Die Beziehungen zwischen Staat und Oberhaupt bleiben auch nach Begründung des Rechtsverhältnisses bestehen, doch erscheint seine Stellung weiterhin, da sie sich im einzelnen auf die Verfassung stützt, selbständiger und der eines konstitutionellen Monarchen ähnlich, so dass auch das Staatshaupt in der Republik als Herrscher angesehen worden ist.

Wie jedoch die Reihe der vertretenen Ansichten zeigt, ergibt sich weder aus der tatsächlichen Stellung innerhalb des Staatsganzen noch aus der Wahl unmittelbar und zwingend der Begriff des republikanischen Staatsoberhauptes.

II. Ein Begriff[1]) ist „eine abstrakte Zusammenfassung einer Reihe konkreter Erscheinungen nach einem ihnen allen gemeinsamen Merkmale". Die Art und Weise, wie das Verhältnis zwischen den Erscheinungen und dem Begriffe zwecks dessen Feststellung hergestellt wird, kann bekanntlich eine doppelte sein. Man geht induktiv zu Werke, wenn man aus einer möglichst grossen Reihe gegebener Erscheinungen die diesen gemeinsamen Merkmale heraushebt und aus ihnen den Begriff zusammensetzt. Man verfährt deduktiv, wenn man einen bestimmten Begriff als feststehend annimmt und von ihm ausgehend, eine Reihe von Erscheinungen daraufhin prüft, ob sie unter diesen Begriff fallen, also die im Begriffe schon zusammengefassten Merkmale enthalten oder nicht.

1. Bei einem induktiven Vorgehen müssten wir also aus den einzelnen Verfassungsbestimmungen Begriffsmerkmale heraussuchen und zu dem Schlusse zu kommen trachten: bei dem Vorhandensein dieser und jener Merkmale kann das republikanische Staatshaupt nur ein Herrscher, Beamter, Mandatar

---

Sachsen-Koburg-Gotha Staatsgrundgesetz § 159 und in Oldenburg Staatsgrundgesetz Art. 197; unklar Reuss ä. L. Verfassung § 88 (Abdruck in Stoerks Handbuch d. deutschen Verfassungen). Vgl. im übrigen Meyer, Lehrbuch d. deutschen Staatsrechts (6. Aufl.) § 91 Anm. 9 und 10.

[1]) nach Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung S. 3.

oder sonst ein anderer Begriff, auf den diese Merkmale passen, sein. Die Verfassungsbestimmungen gewähren in dieser Hinsicht nun aber nur eine geringe Ausbeute. Sie begnügen sich — ein Gesetz soll ja auch kein Lehrbuch sein — meist damit, eine Aufzählung der Rechte und Pflichten des Staatshauptes zu geben, wie die Beamtenernennung, Berufung der Kammern, Ausschreiben der Wahlen, Veröffentlichung der Gesetze, Oberbefehl über die bewaffnete Macht, Begnadigungsrecht. Hieraus würde sich ohne Mühe der Schluss ziehen lassen, dass der Präsident bei einer herrschergleichen Stellung Monarch sein müsse, was jedoch den aus den bisherigen grundlegenden Erörterungen gewonnenen Ergebnissen widerspricht. Die Verfassung, und, wie eben gezeigt, auch die Begründung des Verhältnisses durch die Wahl und die tatsächliche Stellung des Oberhauptes führen auf induktivem Wege nicht zu dem gesuchten Begriffe hin.

2. Wir werden daher besser die deduktive Methode anwenden, haben also den festzustellenden Begriff als gegeben anzunehmen und zu sehen, ob dessen Merkmalen die Rechtsstellung des Staatshauptes entspricht.

In der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, die im zweiten Artikel die Exekutivgewalt des Präsidenten behandelt, heisst es bezüglich des Impeachments in der Sektion 4 dieses Artikels: The President, Vicepresident, and all civil officers of the United States shall etc. Nach der Fassung des Textes wäre an und für sich der Präsident in einen Gegensatz zu den Zivilbeamten gestellt, wie dies auch behauptet worden ist. Man nimmt jedoch wohl mit Recht an, dass dem Sinne nach zwischen all und civil officers ein other einzuschieben ist; es hiesse dann „der Präsident und alle andern Zivilbeamten“ [1]). Das Wort Amt in Verbindung mit dem Präsidenten findet sich auch sonst in dieser Verfassung: Art. 2 Sekt. 1 § 1: He shall hold his office during the term of four years . . . § 5: In case of the removal of the President from

[1]) So auch Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, Zürich 1867/72/76, S. 221, und Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union, in der Übersetzung der Verfassungsurkunde, S. 474.

office . . . or inability to discharge the prowers and duties of the said office . . . § 8: Before he enters on the execution of his office . . . und schliesslich in der Eidesformel: . . . I will faitfully execute the office of President of the United States. Auch die Grundgesetze der nordamerikanischen Gliedstaaten sprechen in vielen ähnlichen Bestimmungen von dem Governor als officer und magistrate, z. B. Alabama Art. 5 Sekt. 2: . . . shall be vested in a chief magistrate . . .; Louisiana Art. 49: No person shall be eligible to the office of governor . . .; Ohio Art. 3 Sekt. 3: . . . the officers named in the foregoing section. Ferner die Kollegialrepubliken: Schweizer Bundesverfassung Art. 97: Die Mitglieder des Bundesrates dürfen keine andere Beamtung . .; Zürich Art. 39: Das Amt eines Mitgliedes des Regierungsrates . . .; Basel Landschaft § 67: Die Amtsdauer der Regierungsräte . . .; Lübeck Art. 11: Die Mitglieder des Senates bekleiden ihr Amt lebenslänglich; Art. 14: Der Vorsitzende des Senates . . . führt während dieser Amtsführung den Titel Bürgermeister; Bremen § 30: Geht ein Bürgermeister während seiner Amtsführung ab . . . Dieser bekleidet alsdann das Amt . . .; Hamburg Art. 13: Mit dem Amte eines Senatsmitgliedes ist jedes andere öffentliche Amt . . . unvereinbar.

III. Wenn die republikanischen Verfassungen auch nicht ausführlich genug gehalten sind, um aus ihnen eindeutig den Begriff des Staatshauptes als eines Beamten zu bestimmen, so geben die angeführten Stellen immerhin einen Hinweis für die weitere Untersuchung; es muss noch festgestellt werden, ob der Begriff des Oberhauptes der Republik sich mit dem des Staatsbeamten deckt, ob der Beamtenbegriff den positiven Verfassungsbestimmungen und der tatsächlichen Stellung entspricht.

Ein Beamter ist eine Einzelperson, die zu einer Person oder Personenmehrheit in einem dauernden, auf beiden Seiten Rechte und Pflichten erzeugenden Abhängigkeitsverhältnisse steht [1]. Der Beamtenbegriff ist also enger als der Begriff des Organs, da das Beamtenverhältnis durch gewisse vereinbarte

[1] Eine Reihe von Definitionen des Beamten findet sich bei Müller, Preussische Justizverwaltung, 5. Aufl., Berlin 1901, Bd. 1 S. 98, zusammengestellt.

oder gesetzliche Normen geregelt und von einer gewissen Dauer ist; die Organschaft erfordert diese beiden Eigenschaften nicht. Ein Staatsbeamter ist insbesondere eine Einzelperson, die zum Staate in einem dauernden Abhängigkeitsverhältnisse steht und staatliche Funktionen innerhalb eines abgegrenzten Wirkungskreises wahrnimmt[1]).

1. Ein Staatsbeamter gelangt zu seiner Stellung durch Ernennung oder durch Wahl. Die Ernennung setzt gewöhnlich eine einzige Person voraus, die — unter Umständen mit Zustimmung eines anderen Faktors wie des Senates in den Vereinigten Staaten von Amerika — ernennt, d. h. welche die Persönlichkeit, die sie in die betreffende Stellung bringen will, mit der Wirkung namhaft macht, dass diese Persönlichkeit unmittelbar durch die Ernennung zu der Stellung bestimmt wird. Eine Personengemeinschaft, wie das Parlament oder die Aktivbürgerschaft, dagegen wählt, d. h. jedes Mitglied bezeichnet die zu kreierende Person, es findet eine Abstimmung statt, und erst nach deren Ergebnis bestimmt sich die kreierte Persönlichkeit. Ein anderer Unterschied zwischen Ernennung und Wahl lässt sich nicht aufweisen. Der Sprachgebrauch kennt allerdings auch ein Ernennen durch eine Personenmehrheit, z. B. Art. 96 der Schweizer Bundesverfassung: Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Bundesversammlung . . . ernannt; sogar „nominati dal popolo" (Tessin Art. 15). Dies zeigt nur, wie wenig tief der Unterschied zwischen Ernennung und Wahl ist. Beide können als genauere Bezeichnungen für den allgemeinen Ausdruck der Bestellung als Staatsbeamter angesehen werden.

2. Was ist nun aber der die Rechtsstellung begründende Akt der Ernennung und Wahl, worin liegt das ausschlaggebende Moment? Die Willensäusserung des Staatsvolkes oder des sonstigen ernennenden oder wählenden Faktors kann die Wirkung haben, entweder, dass nur sie allein das Beamtenverhältnis begründet, oder dass sie nur den Willen

[1]) Über die Begriffe Staatsamt und Staatsbeamter vgl. Hübler, Die Organisation der Verwaltung S. 2 ff.; Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg 1886, S. 27; Loening, Lehrbuch d. deutschen Verwaltungsrechts, 1884, § 24.

dieses Faktors kundgibt, dem gegenüber der zum Beamten zu Bestellende seinerseits noch seinen Willen erklären muss. Für jenes würden z. B. eine überreichte Bestallungsurkunde oder die äusseren Formen bei der Ernennung eines Staatsbeamten durch das Staatshaupt sprechen; auf einen Vertragsschluss deuten die einer Bestellung vorhergehenden Verhandlungen und die ausdrücklich erklärte Annahme der Wahl hin. Die umfangreiche Literatur[1]) über die rechtliche Natur des Beamten- und Staatsdienstverhältnisses, die allerdings meist die Verhältnisse in monarchischen, nicht republikanischen Staaten im Auge hat, schwankt dementsprechend zwischen der Annahme eines einseitigen Bestellungsaktes, eines Verwaltungsaktes, und eines zweiseitigen Vertrages, Dienstvertrages oder öffentlichrechtlichen Vertrages. Aus der Beantwortung dieser Frage ergibt sich für unsere Aufgabe die Bestimmung des Zeitpunktes, mit dem das Oberhaupt der Republik seine Stellung erlangt, mit der erfolgten Wahl oder erst mit der Annahme des Amtes.

Die Auffassung des Staatsbeamten als eines Privatbeamten des absoluten Monarchen auf der Grundlage eines zwischen beiden bestehenden Dienstvertrages wird jetzt, da sie allgemein staatsrechtlichen Anschauungen widerstreitet, nicht mehr vertreten[2]). Von den erwähnenswerten Theorien[3]), die zum Teil schon der Geschichte angehören, sei zunächst angeführt die

---

[1]) Siehe die Bibliographie bei Nézard, Théorie juridique de la fonction publique, Paris 1901, S. 7 ff. Vgl. auch Frhr. v. Stengel in seinem Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II 701 fg.

[2]) Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 22: „Im absoluten Staate ist ein rein privatrechtlicher Vertrag zwischen der Individualperson des Herrn und des Dieners die Grundlage des Rechtsverhältnisses, mag man diesen Vertrag als precarium, als locatio conductio operarum oder sonstwie konstruieren".

[3]) Vgl. hierzu Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht, in den Annalen des Deutschen Reiches, 1884, S. 565, 1885, S. 65 ff.; Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 17 ff.; Mayer, Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage, im Archiv f. öff. Recht, 1883, Bd. 3 S. 26 ff.; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl., Bd. 1 S. 405, 406, 412 ff.; Duguit, L'État, les gouvernants et les agents S. 393 ff.; Labands Kritik zu Duguit, L'État, im Archiv f. öff. Recht, 1903, Bd. 18 S. 92 ff.

von Seuffert vertretene Lehre, nach der dadurch, dass der Ernannte seine Pflicht zur Übernahme anzuerkennen hat, eine Art Anstellungsvertrag zustande kommt; sodann die Lehre Gönners, der die Übernahme des Amtes für eine öffentliche Pflicht erklärt und deshalb die Anerkennung für entbehrlich hält, nur mit Ausländern wird nach ihm ein Vertrag geschlossen. Seydel und Laband nehmen wiederum die vollen Merkmale des Vertragsbegriffes für das Staatsdienstverhältnis in Anspruch. Laband nimmt ein öffentliches Dienstverhältnis an, das er jedoch von der Amtsführung selbst unterscheidet; Loening kommt zu dem Begriffe eines öffentlichrechtlichen Vertrages [1]). Mayer fasst die Übernahme eines Amtes als die Übernahme eines Mandates auf, eine Ansicht, die schon in der älteren Literatur häufig vertreten sei. Er verwahrt sich gegen den dieser Theorie gemachten Vorwurf, dass sie ungerechtfertigt einen privatrechtlichen Begriff benutze; denn das Rechtsinstitut des Mandates gehöre keineswegs ausschliesslich dem Privatrechte an [2]). Den Anspruch auf Gehalt lässt Mayer nicht aus dem Mandatsverhältnisse, sondern als dessen Folge entstehen; diese Unterscheidung hat wohl nicht die ihr beigelegte Bedeutung. Sodann hat Mayer [3]) die Anstellung im Staatsdienste als das Hauptbeispiel des Verwaltungsaktes auf Unterwerfung untersucht. Für ein aus einseitigem Verwaltungsakt und Vertrag gemischtes Rechtsinstitut spricht sich Rehm [4]) aus.

---

[1]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, S. 119.

[2]) Ähnlich tadelt Bernatzik, Die juristische Persönlichkeit der Behörden S. 10, durchaus berechtigt die falsche Systematik, nach der dem gesamten Rechtsgebiete angehörende Materien nur im Privatrechte behandelt werden. Fleischmann, Entschädigung der öffentlichen Betriebsunternehmungen bei polizeilicher Strassensperrung (Sonderabdruck aus Egers Zeitschrift für Eisenbahnrecht, 1904/05, S. 26) betont die „gemeinsame Wurzel der durch die Systematik gespaltenen Teile des Rechtslebens“ und spricht von „Gesichtspunkten, die nur herkömmlich in dem reicher angebauten Zivilrechtssysteme ihre Formulierung gefunden, dem Wesen nach aber allgemeine Bedeutung haben“.

[3]) Deutsches Verwaltungsrecht, Leipzig 1895/96, Bd. 1 S. 98, Bd. 2 S. 195, 220, 221 (vgl. auch unten S. 95).

[4]) Vgl. S. 87 Anm. 3.

3. Die Verfassungen bieten in bezug auf das republikanische Staatshaupt keinen Anhalt dafür, dass seine Stellung nur bei einer ausdrücklichen Annahme der Wahl begründet wird. Im Gegenteil bestimmt z. B. die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika kurzweg: The person having the greatest number of votes shall be the President.

Der Staat erscheint nach innen hin den Staatsbürgern gegenüber grundsätzlich als mit übergeordneter Gewalt begabt. Er hat die Macht, die Einzelpersonen zur Ausführung seines Willens zu berufen und kann im konkreten Falle den Gewählten zum Antritte seines Amtes zwingen. Die Grundlage dieser allgemeinen Staatsdienstpflicht oder, genauer gesagt, zunächst Dienstübernahmepflicht, ist die Erkenntnis der Verpflichtung des einzelnen gegenüber der Gesamtheit. So nimmt sie Preuss[1]) an als allgemeine Dienstpflicht der Gliedperson gegenüber der Gesamtperson, als Steigerung des Status und Qualifizierung der Organperson, im Gegensatze zu dem von den älteren Theorien statuierten Prinzipe einer allgemeinen Staatsdienstpflicht, das „im Banne des absoluten Fürstenstaates zu der Unerträglichkeit einer Art von allgemeinem Zwangsgesindedienste der Untertanen“ führen musste. Er spricht zwar weiterhin von einer naiven Ableitung der Existenz des ganzen Beamtentums aus der physischen Unzulänglichkeit des herrschenden Individuums und von dem „tiefsinnigen Grundgedanken, dass der Monarch leider nicht alle öffentlichen Geschäfte allein erledigen könne und sich deshalb die Beamten als Werkzeuge und Gehilfen zulegen müsse“[2]); doch ist gegen die organische Lehre zu sagen, dass aus der Eigenschaft als Organ noch nicht die Notwendigkeit der Existenz jedes Organs folgt und dass der Bestellungsakt nicht unberücksichtigt bleiben darf.

Es besteht also grundsätzlich eine Dienstübernahmepflicht[3]). Der Staat kann jeden Staatsangehörigen zwingen, ihm zugewiesene staatliche Funktionen wahrzunehmen. Sowenig es ein Recht auf Organschaft gibt, sowenig gibt es

[1]) Städtisches Amtsrecht, S. 45.

[2]) S. 56.

[3]) Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 116 Anm. 3, hält die Dienstübernahmepflicht für den Beamtenbegriff für unerheblich.

ein Recht, sich dem Staate gegenüber seiner Pflichten als Organ zu entziehen. Die Übertragung eines Amtes ist nur an einen einseitigen Akt der Staatsgewalt gebunden und grundsätzlich nicht von einer Zustimmung des Ernannten abhängig. Etwas anderes ist es aber, ob der Staat von der ihm grundsätzlich zustehenden Gewalt Gebrauch macht. Wenn praktisch bei der Übernahme eines Amtes, besonders eines Berufsamtes ein Zwang nicht angewendet wird, so liegt dies darin begründet, dass es zur Ausfüllung eines Berufsamtes gewöhnlich besonderer Qualifikation bedarf und der Staat bei dem genügend vorhandenen Angebot sich nicht veranlasst sieht, unter seinen Angehörigen Organe zur Wahrnehmung staatlicher Funktionen zu zwingen. Die Anstellung eines Berufsbeamten mag daher oft in den Formen eines Vertrages vor sich gehen. Es ist anzunehmen, dass der Staat, auch wo er nicht ausdrücklich dies bestimmt hat, auf seine grundsätzlichen Rechte in dieser Beziehung verzichtet hat und dass er nicht verlangt, dass der Bestellte wider seinen Willen ein Amt antritt [1]).

Das republikanische Staatshaupt gelangt somit zu seiner Stellung nur durch die Wahl als einziges ausreichendes Erfordernis; eine Annahme der Wahl ist nicht notwendig. Daraus folgt, dass der Gewählte, wenn er stirbt, ehe er sein Amt angetreten oder seinen Willen, das Amt zu übernehmen, kundgetan hat, oder auch ohne dass er den Amtseid geleistet hat, als Staatsoberhaupt oder als Mitglied des Regierungskollegiums stirbt, so dass Ansprüche für die Hinterbliebenen bestehen können. Eine Erklärung der Annahme der Wahl hat nur insofern Bedeutung, als der Gewählte dadurch zu erkennen gibt, dass er von seinem Rechte, die Wahl abzulehnen, keinen Gebrauch machen will [2]).

---

[1]) Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 220: „der Verfassungsstaat lässt mangels einer gesetzlichen Grundlage einen solchen einseitigen Eingriff in die Freiheit nicht zu“; Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht (3. Aufl.) Bd. 2 S. 31: „. . . die in Deutschland zum positiven Rechtssatze gewordene Überzeugung, dass niemand zur Übernahme eines Staatsamtes gezwungen werden kann“.

[2]) Affolter, Staat und Recht, in den Annalen 1903 S. 128: Die Annahme der Wahl ist keine Vertragserklärung, sondern gehört lediglich zum Tatbestande der Individualisation (der Bestimmung des Einzelorgans).

Dieses Ablehnungsrecht ist zwar meist in den Verfassungen nicht ausdrücklich erwähnt. Nur bezüglich der Wahl zum Mitgliede des Senates bestimmen Lübeck Art. 9 und Bremen § 24 Abs. 2, dass eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl nicht stattfindet und dass der Austritt aus dem Senate jederzeit freisteht. Diese Erlaubnis ist jedoch wohl nur wegen des in den Hansestädten früher und zum Teil noch jetzt bestehenden Amtszwanges ausdrücklich vorgesehen. Das Ablehnungsrecht wird aber auch in anderen Republiken als ein Satz des Konventionalrechtes nicht zu bestreiten sein. Dies wird um so mehr zutreffen, als der Zwang zum Amtsantritte in zwei Verfassungen ausdrücklich ausgesprochen ist. Die Verfassung Bremens (§ 30 Abs. 6) setzt bezüglich der Wahl des Bürgermeisters fest: „Eine Ablehnung der Wahl oder ein Austritt vor beendigter Amtsführung kann nur mit Zustimmung des Senates geschehen". Hamburg (Art. 9 am Ende) bestimmt: „Die Wahl zum Senatsmitgliede muss von dem Erwählten angenommen werden. Die Weigerung zieht den Verlust des Bürgerrechtes sowie der öffentlichen Ämter und Ehrenstellen nach sich". Seelig[1]) ist der Meinung, dass dieser Amtszwang sich nicht verteidigen lasse; von Melle[2]) bemerkt, dass die Idee des Amtszwanges ersichtlich eine Konsequenz der antiken Staatsauffassung sei; die betreffende Vorschrift erinnert an ähnliche Bestimmungen in einzelnen antiken Republiken; sie stamme aus alter Zeit. Es ist zwar wahr, dass die Bestimmung der Hamburger Verfassung unzeitgemäss und unbillig erscheint. Sie ist aber in erster Linie als eine Konsequenz des grundsätzlich zwischen dem Staat und dem Staatsbeamten bestehenden Rechtsverhältnisses anzusehen.

§ 6. Inhalt und rechtliche Wirkungen des Staatsbeamtenverhältnisses.

I. Das Verhältnis des republikanischen Staatsoberhauptes wie des Staatsbeamten überhaupt zum Staate ist durch die Verfassung und andere Gesetze rechtlich normiert. Es ist also

[1]) Hamburgisches Staatsrecht S. 80.

[2]) Das Hamburgische Staatsrecht S. 65.

ein Rechtsverhältnis und nun als Staatsbeamtenverhältnis oder Staatsdienst nach seinem Inhalt und rechtlichen Wirkungen zu untersuchen. Bornhak[1]) betont zwar: „Das Wesen des Staatsdienstes lässt sich nicht aus allgemeinen Abstraktionen, sondern wie jedes andere Rechtsinstitut nur aus dem jeweilig geltenden positiven Rechte entwickeln". Doch zeigt das Ergebnis des vorhergehenden Paragraphen bereits, dass eine Zusammenstellung von Verfassungsbestimmungen nicht weit führen würde. Zu der wichtigen Frage, ob das gewählte Oberhaupt die Wahl annehmen muss oder nicht, würde sich z. B. nur feststellen lassen, dass in Bremen und Hamburg die Wahl nicht abgelehnt werden kann, weitere Bestimmungen enthält das geschriebene Verfassungsrecht nicht. Die Rechtsstellung des Staatshauptes der Republik soll daher weiterhin auf der breiteren Grundlage des Staatsbeamtenverhältnisses untersucht werden; um jedoch dieses Rechtsinstitut zu erschöpfen, wird man Erörterungen allgemeiner Natur neben einer gebührenden Berücksichtigung des gesetzten Rechtes doch wohl nicht entbehren können.

Ein Rechtsverhältnis kann sein ein Forderungsverhältnis oder ein Gewaltverhältnis.

Den Unterschied zwischen beiden bestimmt Rehm[2]) dahin, dass bei den Forderungsrechten der Berechtigte nur deshalb seine Macht gegenüber dem Verpflichteten geltend machen kann, weil dieser ihm aus eigenem Willen das Recht eingeräumt hat, während bei den Gewaltrechten die rechtliche Willensmacht des Berechtigten nicht auch auf den Willen des Verpflichteten als ihre rechtliche Kraft zurückgeht, sondern ihren Grund nur in ihrer eigenen Kraft hat. Demnach ist die Willensäusserung der herrschenden Person der Befehl, die der gleichberechtigten die Forderung[3]). In bezug auf das Forderungsrecht führt Rehm[4]) weiter aus, dass es auch im öffentlichen Rechte einen Vertrag gebe. Es sei nicht ohne weiteres der Vertrag nur dem privaten Rechte zuzuweisen. Das unter-

[1]) Preussisches Staatsrecht, Freiburg 1889, Bd. 2 S. 19.

[2]) Annalen 1885 S. 151 ff. (im Anschlusse an Rosin, Souveränität S. 91).

[3]) Vgl. auch Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 92, 89.

[4]) a. a. O. S. 113 ff.

scheidende Merkmal zwischen Vertrag und Verfügung sei die Möglichkeit oder Nichtmöglichkeit einseitiger rechtlicher Bindung einer Person durch eine andere. Nach dieser Definition wäre das Staatsdienstverhältnis ein Vertrag, da fast durchgängig in praxi und nach Konventionalrecht niemand gezwungen wird, Staatsbeamter zu werden, so dass in der Tat regelmässig duorum consensus in idem placitum, das Merkmal des gleichberechtigten Vertragsverhältnisses vorliegt. Doch bestehen, wie gesagt, auch gegenteilige Verfassungsbestimmungen; ausserdem wird, wie im vorigen Paragraphen festgestellt ist, die Ansicht, die Zustimmung des Gewählten habe rechtliche Bedeutung, durch das Gesetz, besonders die Verfassung, nicht gestützt. Ferner ist gegen Rehms Kriterium noch zu bemerken, dass Forderungsrechte auch gegen den Willen des Verpflichteten entstehen können, z. B. aus unerlaubten Handlungen, und dass andererseits ein Gewaltverhältnis auch durch Vertrag begründet werden kann, z. B. durch Adoption.

Ein besseres Merkmal für das Vorliegen eines Vertragsverhältnisses gibt Preuss[1]) an: es müsse stets die gedankliche Möglichkeit gegeben sein, die Parteirollen der Kontrahenten zu vertauschen. Der Verkäufer kann Käufer, der Gläubiger Schuldner sein; eine Person kann sowohl die eine wie die andere Eigenschaft erwerben, und zwar geschieht das auch nur mit ihrem eigenen Willen. Doch greift dieses Unterscheidungsmerkmal z. B. bei der Ehe nicht durch.

Es wird vorzuziehen sein und auch genügen, unter Verzicht auf andere Unterscheidungsmerkmale nur auf die Bezeichnung der beiden Arten von Rechtsverhältnissen zurückzugehen. Unter Gewalt ist ein in jeder Beziehung überlegener Wille zu verstehen, während die Forderung sich konkret nur auf bestimmte Objekte richtet. Gewalt ist ein unbeschränkter Komplex von Forderungen. Ein Gewaltverhältnis liegt vor, wenn es sich um Forderungen handelt, die nach Belieben des Berechtigten auf Grund des Vorliegens eines solchen Verhältnisses innerhalb rechtlicher Schranken geltend gemacht werden, ein

[1]) a. a. O. S. 86.

Forderungsverhältnis liegt vor, wenn der Anspruch sich auf einen bestimmten Tatbestand stützt; ihrer Natur nach ist den Gewaltverhältnissen eine gewisse längere Dauer begriffswesentlich. Aus einer unerlaubten Handlung entstehen z. B. Forderungen nur entsprechend dem deliktischen Tatbestande nach Massgabe des Gesetzes; der Berechtigte kann nicht etwa, wenn auch in gewissen gesetzlichen Schranken, eine Menge unvorherzusehender Ansprüche erheben.

II. Es ist oben betont worden, dass der Staatsdienst grundsätzlich durch einen einseitigen Willensakt des Staates begründet wird; der Staat ist zugleich Partei im Rechtsverhältnisse und Hüter der Rechtsordnung, denn es besteht keine rechtliche Gewalt über der des Staates[1]). Wenn der Staat also seinen Organen gegenüber Forderungsverhältnisse eingeht, so liegt darin auf seiner Seite ein Verzicht auf rechtliche von ihm erzwingbare Vorteile. Trotzdem ein Amtszwang fast durchgängig nicht mehr ausgeübt wird, ist doch die Eigenschaft des Staatsbeamtenverhältnisses als eines Gewaltverhältnisses festzuhalten, der Staat hat dem Beamten gegenüber die Kompetenz, das Verhältnis in seinen Einzelheiten festzustellen oder abzuändern. Demgegenüber ist nicht darauf hinzuweisen, dass dem Staatsbeamten ein rechtlicher Anspruch gegen den Staat auf Gehalt zusteht, da ein Gebundensein durch Rechtsschranken und die verfassungsmässig festgelegten Staatsbürgerrechte nicht dem Wesen des Gewaltverhältnisses widerstreiten. Einem Gewaltverhältnisse wie der elterlichen Gewalt sind noch viel engere Grenzen gezogen. Die einseitig veränderliche Kompetenz verleiht dem Staatsdienste grundsätzlich die Natur eines Gewaltverhältnisses.

III. Mayer[2]) behandelt die Anstellung im Staatsdienste als Hauptbeispiel des Verwaltungsaktes auf Unterwerfung. Er bemerkt, dass diese Akte sich in ihrem stofflichen Inhalte

[1]) Bornhak, Preussisches Staatsrecht Bd. 1 S. 268: „wechselseitige Rechte sind nur möglich, wenn beide Faktoren derselben Rechtsordnung unterworfen sind. Der Staat als Quelle der Rechtsordnung steht über dem Rechte“; auch Bd. 2 S. 70; er hält subjektive Rechte des Individuums gegen den Staat für begrifflich undenkbar.

[2]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 98.

durchweg an das halten, was auch ein zivilrechtlicher Vertrag an Verpflichtungen, Belastungen usw. auferlegen könne: „Deshalb führen sie die Bezeichnung Vertrag, obwohl sie ja keine Verträge im strengen Sinne des Wortes sind. Zum Unterschiede von den echten Verträgen des Zivilrechts spricht man von einem öffentlichrechtlichen Vertrag". Wie hieraus schon hervorgeht, ist diese Bezeichnung leicht irreführend. Der grundsätzliche Charakter als Gewaltverhältnis kann verkannt und ein solches Rechtsinstitut als ein Verhältnis des Staates zu einer sozusagen mit ihm auf gleichem rechtlichen Niveau befindlichen Partei aufgefasst werden, zumal wenn der Vertrag als ein dem zivilen und öffentlichen Rechte gemeinsamer Begriff in Anspruch genommen wird. Preuss[1]) weist mit Recht darauf hin, dass schon aus der äusseren Form die streng einseitige Natur des Beamtenverhältnisses bei der Begründung sich ergebe; er bezeichnet es als „kein geringes Kunststück der Vertragstheorie", der Zustellung der Anstellungsurkunde oder Bestallung die Bedeutung eines Vertragsabschlusses beizulegen.

Wenn die Auffassung des Staatsdienstverhältnisses als eines grundsätzlich einseitig begründeten Rechtsverhältnisses als die herrschende bezeichnet werden kann, so wird daneben noch die Ansicht vertreten, dass bezüglich des Gehaltes ein Vertrag vorliege. Rehm[2]) definiert, nachdem er aus dem Zwecke des Staatsdienstes, der Führung von Staatsämtern, festgestellt hat, dass der Staatsdienst primär staatsrechtlicher Natur ist, den Staatsdienst als ein staatsrechtliches Gewaltverhältnis mit einem staatsrechtlich-privatrechtlich gemischten Forderungsverhältnis als Annexum. Das Kriterium dafür, ob ein Rechtsverhältnis ein öffentlich-rechtliches oder privatrecht-

---

[1]) a. a. O. S. 96; ferner auch S. 83: „Wie man mit der Vertragstheorie unvermeidlich auf eine schiefe Ebene bei der juristischen Konstruktion der Organverhältnisse gerät, das zeigt sich deutlich, indem Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 199, 2. Aufl. S. 209) ausser dem Staatsdienst und der als sein Seitenstück regelmässig angeführten Naturalisation als vertragsmässig begründete Organverhältnisse noch aufführt: Mitgliedschaft einer Kammer, Präsidentschaft einer Republik, Einsetzung einer Dynastie".

[2]) Annalen 1885.

liches ist, „eine praktische Handhabung zur Bestimmung der rechtlichen Natur eines Rechts“, findet Rehm darin, dass man sich jedesmal fragen müsse, wessen Interesse unmittelbar und zunächst durch das betreffende Recht gefördert werde. Da durch den Staatsdienst, der in erster Linie eine Pflicht des Beamten und ein Recht des Staates darstelle, hauptsächlich staatliche Interessen gefördert würden, sei das Verhältnis zunächst ein öffentlichrechtliches. Da aber ferner Ansprüche des Beamten auf Gehalt, Ersatz von Auslagen, Titel, Ehren, Pension, zu seinem Interesse beständen, so sei das öffentlichrechtliche Verhältnis mit einem privatrechtlichen verbunden; so kommt Rehm auf das staatsrechtlich-privatrechtliche Annexum.

Ich glaube nicht, dass man in solcher Weise ein gemischtes Rechtsverhältnis annehmen darf. Abgesehen davon, dass das Kriterium, „in wessen Interesse zunächst das Recht begründet ist“, als ein relativer Begriff nicht sehr viel Befriedigendes hat — es müsste dann mindestens theoretisch Rechtsverhältnisse geben, die gleichmässig öffentlichen und privaten Interessen dienen und deren Natur dann schwierig zu bestimmen wäre —, stehen die Pflichten des Staatsbeamten, die sich aus dem Gewaltverhältnis ergeben, und seine Rechte auf Gehalt usw., die sich auf einen Vertrag stützen oder privatrechtlicher Natur sein sollen, sich doch so gegenüber, dass diese Ansprüche die Gegenleistung für jene Dienste darstellen. Das Staatsdienstverhältnis ist kein zusammengesetztes, sondern ein einheitliches Rechtsverhältnis, und da es in seiner Totalität zweifellos dem Staate zu dienen bestimmt ist und nicht, dem Beamten ein auskömmliches Gehalt zu verschaffen — das Gehalt ist zwar Gegenleistung, aber keine entsprechende genaue Kompensation —, so kann man es, auch nach Rehm, ein öffentlichrechtliches Verhältnis nennen. Dass man sich diesem Rechtsinstitute gegenüber schliesslich doch entscheiden muss, ob es als öffentlichrechtliches oder privatrechtliches gelten soll, scheint auch Rehm gefühlt zu haben, denn „im Rechtssysteme ist ihm sein Platz in der öffentlichen Rechtsordnung angewiesen“ [1]). Es liegt kein Grund

[1]) a. a. O. S. 110; vgl. auch Seydel, Grundzüge einer allgemeinen

vor, ein Privatrechtsverhältnis deshalb anzunehmen, weil die besonderen Vereinbarungen sich meist auf das Gehalt und ähnliche dem Beamten zustehenden Rechte beziehen [1]). Denn ebensogut können über andere Modalitäten der Stellung Vereinbarungen getroffen werden, indem z. B. das Entlassungsrecht beschränkt oder die Kompetenz erweitert wird. Im allgemeinen bleibt jedoch, da die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten heute durch objektives Recht in ausgedehntem Masse geregelt sind, für vertragsmässige Vereinbarungen kein Raum mehr [2]). Nur die beim Amtsantritte durch ausdrückliche Erklärung oder stillschweigend durch konkludente Handlung kenntlich gemachte Zustimmung spricht zwar nicht für eine privatrechtliche Vereinbarung, einen Vertrag, aber für die vom Staate heutigen Anschauungen gemachten Konzessionen.

Die meisten der sogenannten Rechte des Staatsbeamten auf Betätigung im Rahmen seiner Kompetenz werden besser seine Funktionen genannt. Sie sind zugleich Pflichten; nicht nur z. B. das Recht des Präsidenten, die Wahlen auszuschreiben, sondern auch das Vetorecht, das er, wenn er die Notwendigkeit, ein Gesetz zu unterdrücken, erkannt hat, pflichtgemäss ausüben muss. Allerdings sind manche dieser Pflichten nicht rechtlich zu verantworten, da ihre Wahrnehmung vollkommen in das Ermessen des Präsidenten gestellt ist. Mag ferner für andere Rechte, wie auf Gehalt, Titel, Ehren, ein gewisser verfassungsmässiger Anspruch begründet, sogar die Beschreitung des Rechtsweges gegen den Staat zulässig sein, so liegt hierin von seiten des Staates mehr die Anerkennung eines Rechtes darauf, dass alle Staatsangehörigen für bestimmte Leistungen gleichmässig entschädigt werden, als die Anerkennung eines grundsätzlichen Rechts gegen den Staat. Alle solche Momente, die auf ein Forderungsverhältnis hindeuten, genügen nicht, die Vertragsnatur des Rechtsverhältnisses zu beweisen.

Staatslehre, Würzburg 1873, S. 43, 52: „Es mag sich mit dem öffentlichen allerdings ein individuelles Interesse verknüpfen; allein dieses letztere ist nicht das Entscheidende, es ist nur ein accidens des ersteren“; ferner Kuntze, Der Gesamtakt S. 66 (Festschrift d. Leipz. Jur. Fak. f. Müller, 1892).

[1]) so auch Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. 2 S. 589.

[2]) Vgl. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 120.

Es ist auch nach objektivem Rechte der Staatsdienst ein Gewaltverhältnis, obgleich festzustellen ist, dass die Funktionen des Staates gegenüber dem Staatsbeamten durch geschriebenes wie ungeschriebenes Recht eingeschränkt sind.

IV. Hiernach sind Inhalt und Wirkungen des Staatsbeamtenverhältnisses im einzelnen zu besprechen.

Zunächst die Pflichten, die sich für den Staatsbeamten, insbesondere das republikanische Staatsoberhaupt, ergeben. In Betracht kommen nur solche, die rechtlich erfassbar, d. h. durch Rechtsnormen bestimmt und rechtlich erzwingbar sind. Die Gehorsamspflicht, die Rehm[1]) als die Basis aller Pflichten des Staatsbeamten anführt, ist daher hierher nicht zu rechnen. Dem Staatsbeamten eine Gehorsamspflicht aufzuerlegen, hat soviel Wert, als ihn zu verpflichten, sein Amt gut zu verwalten. Eine solche Pflicht würde zwar ohne weiteres dem hier vorliegenden Gewaltverhältnisse entsprechen, hat aber keine Erwähnung im objektiven Rechte gefunden, das der Staat auch für sich massgebend erachtet. Die Reihe der Pflichten ist rechtlich festgestellt und eine Pflichtverletzung liegt nur vor, wenn das Staatshaupt sich einer Verfassungsverletzung oder eines sonstigen Vergehens, wegen dessen es angeklagt und verurteilt werden kann, schuldig macht.

Ausser dem schon besprochenen Amtseide, den das Staatshaupt bei Antritt seines Amtes zu leisten hat, besteht nach verschiedenen Verfassungen die Residenzpflicht des Staatsoberhauptes. Art. 67 der Chilenischen Verfassung untersagt dem Präsidenten ausser Landes zu gehen. Nach Art. 84 der Mexikanischen und Art. 86 Nr. 21 der Argentinischen Verfassung darf der Präsident sich nicht aus der Hauptstadt entfernen, höchstens wenn ein wichtiger Grund vorliegt oder er die Erlaubnis des Parlamentes hat, ebenso in Brasilien Art. 45. In einigen nordamerikanischen Verfassungen findet sich die Abwesenheit des Governor aufgeführt unter den Fällen, in denen eine Vertretung des Staatshauptes nötig wird. Nach Art. 5 Sekt. 15 der Verfassung von Alabama nimmt der Präsident des

[1]) Annalen 1885, S. 95.

Senates für den weggefallenen Governor dessen Funktionen wahr, und zwar hat der Staatssekretär diesem Anzeige zu erstatten, wenn die Abwesenheit des Governor mehr als zwanzig Tage beträgt. Der Lieutenant-Governor führt die Staatsgeschäfte in Abwesenheit des Governor ferner nach der Verfassung von Kentucky Art. 3 Sekt. 17. In Maryland Art. 2 Sekt. 21 soll der Governor an dem Sitze der Regierung residieren. In Lübeck (Art. 12) und Bremen (§ 28) muss jedes Mitglied des Senates in der Stadt seinen Wohnsitz haben oder innerhalb einiger Monate nach der Wahl nehmen; der Erlaubnis, in einer Vorstadt zu wohnen, steht in Lübeck die Verpflichtung gegenüber, ein zu bestimmten Zeiten zugängliches Geschäftszimmer in der Stadt zu haben.

Das Oberhaupt ist verpflichtet, die Wahlen anzuordnen, das Parlament einzuberufen, für die Ausführung der Gesetze zu sorgen, dem Parlamente Auskunft zu geben; es liegt ihm die Beamtenernennung und der Oberbefehl über die bewaffnete Macht ob. Diese und ähnliche Pflichten sollen, zumal sie oft auch Rechte darstellen, unten im Zusammenhange als die Funktionen der Exekutive, die Haupttätigkeit des Staatshauptes, behandelt werden.

V. Unter den Rechten des Staatsbeamten steht in der Literatur der Anspruch auf Remuneration obenan. Begriffswesentlich ist der Anspruch auf Gehalt für den Beamten und somit für das republikanische Staatshaupt nicht; es gibt auch unbesoldete Beamte. Es ist sehr wohl denkbar, dass die Stellung des Oberhauptes der Republik lediglich als Ehrenamt verwaltet würde. Diese Möglichkeit, dass eine Remuneration, die doch Gegenleistung des Staates für die geleisteten Dienste sein soll und die zum Beweise des Vorliegens eines Vertrages viel herangezogen wird, fehlen kann, spricht übrigens gegen die Annahme eines Vertrages; grundsätzlich hat der unbesoldete Beamte die gleiche Stellung wie ein besoldeter, besonders auch dieselben Pflichten. Die Verfassungen billigen jedoch durchgehends dem Oberhaupte eine Remuneration zu.

Da der Präsident, oder wie sonst der Titel ist, Staatsoberhaupt ist, kann man annehmen, die Remuneration stelle eine Zivilliste wie die des Monarchen dar; da er ein Beamter

ist, denkt man an ein Gehalt. Jellinek[1]) hält beides in gewissem Sinne für gleichartig: „Der Gehaltsanspruch des Beamten ist publizistisch gleich dem Anspruche des Monarchen auf Zahlung der Zivilliste, der Abgeordneten auf Diäten, weil an ihrer Gewährung das Gemeininteresse überwiegend beteiligt ist". Diese Gleichsetzung ist insofern berechtigt, als alle diese Ansprüche vermögensrechtlicher Natur aus öffentlichrechtlichen Verhältnissen entspringen und dann selbst öffentlichrechtliche sind[2]). Preuss dagegen — Städtisches Amtsrecht S. 110: „Das Amtsverhältnis als Rechtsverhältnis einer Organperson zu ihrer Gesamtperson ist ein absolut und ausschliesslich publizistisches, auch für die Berufsbeamten entsteht das Amtsverhältnis und mit ihm ev. ein Anspruch auf Alimentationsrente ausschliesslich durch einseitigen publizistischen Akt des Gemeinwesens" — weist die Folgerung, nun auch den Anspruch auf Remuneration für öffentlichrechtlich zu erklären, zurück (S. 108): „es fehlt an jedem Anlass und an jedem Mittel, die vermögensrechtlichen Ansprüche des Beamten als öffentlichrechtliche zu konstruieren". Ebenso erklärt Rehm[3]) die Ansprüche des Staatsdieners auf Vermögensleistungen für Privatrechte, denn sie seien zunächst von Nutzen für die Person des Beamten.

Eine Zivilliste ist die Remuneration des republikanischen Staatsoberhauptes nicht. Sie ist allerdings auch eine von der Volksvertretung für eine bestimmte Zeitdauer bewilligte und für die persönlichen Bedürfnisse des Staatshauptes bestimmte Geldsumme. So definiert Mischler[4]): „Unter Zivilliste im weitesten Sinne versteht man jenen ausgesonderten Teil des Staatsbudgets, welcher für die Bedürfnisse des Staatsoberhaupts als solchen und der Dynastie bestimmt ist". Es steht jedoch nicht mit dem Sprachgebrauche im Einklang, wenn Mischler auch die Remuneration des republikanischen Staatshauptes hierunter rechnet und fortfährt: „In republikanischen Staaten

[1]) System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 62.

[2]) Vgl. auch Fleischmann, Entschädigung der öffentlichen Betriebsunternehmungen bei polizeilich verfügter Strassensperrung, 1905, S. 10, 23.

[3]) Annalen 1885 S. 108; dort finden sich auch andere Begründungen.

[4]) Artikel „Zivilliste" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften (2. Aufl., Jena 1900) Bd. 3 S. 48 ff.

tritt an die Stelle der Zivilliste der Gehalt des Präsidenten, Regierungskollegiums etc." Die Zivilliste stellt sich als eine nur dem konstitutionellen Monarchen von der Volksvertretung vermöge ihres Rechtes, die Verfügung des Monarchen über das Staatsvermögen zu beschränken, gewährte Rente dar[1]).

Laband[2]) charakterisiert das Gehalt als eine dem Berufsbeamten gewährte Rente zu der seiner Stellung entsprechenden Alimentierung. Diese auch sonst in der Literatur vertretene Ansicht drückt richtig aus, dass die Remuneration, wenn auch der Grund ihrer Zahlung die Hingabe einer Gegenleistung ist und sie daher mit dem Staatsdienste in ursächlichem Zusammenhange steht, nicht wie in einem Dienstvertrage das genaue Äquivalent für die geleisteten Staatsdienste ist; denn „der Gehalt bleibt hinter dem Masse, das sich im Verkehr für den Wert der Arbeit herausgebildet hat, zurück"[3]). Die dem republikanischen Staatshaupte als einem Staatsbeamten zugebilligte Remuneration ist mithin als Gehalt anzusehen, sie soll ihm während seiner Amtszeit die Mittel zum Unterhalt, besonders auch zu den während dieser Zeit erforderlichen Aufwendungen gewähren. Diese Auffassung findet sich besonders klar in der Verfassung Brasiliens (Art. 46) ausgedrückt, nach der der Präsident und der Vizepräsident ein „subsidio" erhalten.

Die Höhe der dem Staatshaupte gewährten Entschädigung ist natürlich ausserordentlich verschieden. In Frankreich wird die Vergütung jedes Jahr etatsmässig festgestellt, ist also grundsätzlich veränderlich. Sie beträgt 1200000 Franken, die zur Hälfte als eigentliches Gehalt und zu je ein Viertel als Repräsentationskosten und Reiseauslagen bewilligt werden; ausserdem

---

[1]) Steinbach, Die rechtliche Stellung etc. S. 55, erklärt die Zivilliste als die Entschädigung für das für Staatsgut erklärte frühere Kammergut (Domänen) des Fürsten. Diese Eigenschaft als Entschädigung mag wohl auf die Entstehung des Institutes, besonders in deutschen Ländern, zurückgehen (s. Mischler S. 49), sie ist aber nicht allgemein begriffswesentlich. Über die Zivilliste vgl. auch den Artikel v. Gneists in Stengels Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 252 und Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts (6. Aufl.) S. 290, 501 Anm. 19.

[2]) Staatsrecht Bd. 1 S. 469.

[3]) Ihering, Der Zweck im Recht, 3. Aufl., 1893, Bd. 1 S. 196; auch S. 195 und 201.

hat der Präsident verschiedene Nutzniessungsobjekte[1]). Der Präsident der Vereinigten Staaten bezieht ein Gehalt von 50000 Dollar (der Vizepräsident von 8000 Dollar) und hat eine Dienstwohnung inne[2]). Der Governor von New York erhält 10000 (der Lieutenant-Governor 5000) Dollar, ausserdem „there shall be provided for his use a suitable and furnished executive residence" (Art. 4 Sekt. 4 Amendment). Genaue Bestimmungen trifft die Verfassung von Texas Art. 4 Sekt. 5: He shall, at stated times, receive as compensation for his services an annual salary of four thousand Dollars and no more, and shall have the use and occupation of the governors mansion, fixtures, and furniture. Ferner ist die Höhe des Gehaltes 8000 Dollar in Louisiana (Art. 56: per annum, payable quarterly, on his own warrant), 5000 Dollar in Virginia und Wisconsin, 4500 Dollar in Maryland, 2700 Dollar in West-Virginia, 2500 Dollar in Minnesota und Nebraska. Die andern Verfassungen der nordamerikanischen Gliedstaaten begnügen sich mit der Bestimmung, dass der Governor ein salary oder compensation für seine Dienste erhalten solle. Eine amerikanischen Verfassungen eigentümliche Vorschrift, die den Zweck hat, die Stellung des Präsidenten der Legislative gegenüber unabhängig zu gestalten, ist die, dass das Gehalt während der Amtszeit weder erhöht noch verringert werden darf; auch ist verboten, dass das Oberhaupt von anderen Staaten Vorteile geniesst: Nordamerikanische Bundesverfassung Art. 2 Sekt. 1 § 6[3]), Georgia Art. 4 Sekt. 1, Nord-Karolina Art. 3 Sekt. 15, Mexiko Art. 120, Argentinien Art. 79, Brasilien Art. 46. In Mexiko darf der Präsident nicht auf sein Gehalt verzichten. Verfassungsmässig ist die Höhe des Gehaltes festgesetzt in Haiti (Art. 122), und zwar auf 25000 Piaster. Laut Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1899 bezieht der Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft eine Besoldung von 17000 Fr., jedes übrige Bundesratsmitglied eine solche von 15000 Fr. In den Kantonen[4]) ist die Besoldung sehr ver-

[1]) Gesetz vom 16. September 1871 (**Mischler** a. a. O.).

[2]) Gesetz vom 3. März 1873.

[3]) Vgl. hierzu **Federalist** Kap. 73 u. **Story**, Comment. §§ 1485, 1486.

[4]) **Schollenberger**, Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone, Bd. 1: Das Staatsrecht, Zürich 1900, S. 249, 250.

schieden. Während in den Urdemokratien (ausser Appenzell Ausser-Rhoden) Tagegelder gezahlt werden, beträgt das feste Gehalt eines Mitgliedes der obersten Vollziehungsbehörde in Basel-Stadt 8000, in Zürich und Waadt 7000, Genf 5000, Luzern 4000, Schaffhausen 3000, Uri 400, Zug 250 (Landammann 400) und Appenzell Ausser-Rhoden 100 (Landammann 200) Franken. In Hamburg [1]) erhält das rechtsgelehrte Senatsmitglied 25000, jedes andere 8000 Mark, in Bremen [2]) ein nicht kaufmännisches Mitglied 15000, jedes übrige 9000 Mark Gehalt; ausserdem erhält in Hamburg der präsidierende Bürgermeister eine Zulage von 5000, der andere Bürgermeister eine solche von 3000 Mark, in Bremen von 3000 bzw. 2000 Mark. In Lübeck [3]) setzt das Gesetz die Honorare der Mitglieder des Senates betreffend diese auf 9000 und 3600 Mark fest, je nachdem das Mitglied dem Gelehrtenstande angehört oder nicht; der den Vorsitz im Senate führende Bürgermeister erhält als Entschädigung für Ehrenausgaben 1200 Mark in monatlichen Raten.

Für die rechtliche Natur des Ruhegehaltes gilt das oben allgemein über den Anspruch auf Remuneration Gesagte. Die Verfassungen der meisten Republiken kennen einen Anspruch des Präsidenten auf Pension nicht. Dagegen gestehen die Hansestädte den Senatsmitgliedern, deren Amtszeit an sich lebenslänglich ist, ein Ruhegehalt zu, wenn sie vorher aus dem Amte scheiden [4]).

Weitere Rechte des republikanischen Staatshauptes auf Titel, Prädikat, Ehren sind ebenfalls Rechte des Staatsbeamten als solchen. Sie haben jedoch für das Oberhaupt der Republik besondere Bedeutung und sind, da sie dazu beitragen, den Begriff des republikanischen Staatshauptes aus dem Staats-

---

[1]) Gesetz vom 10. April 1885 (Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 81).

[2]) Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht S. 45.

[3]) Deutsche Staatsgrundgesetze, herausg. von Binding, Heft 10, Lübeck, S. 35.

[4]) Über die Voraussetzungen und die Höhe des Ruhegehaltes siehe Lübecksches Gesetz die Versetzung der Mitglieder des Senates in den Ruhestand (Binding a. a. O. S. 36); Bremisches Gesetz den Senat betreffend, §§ 27, 28 (Binding a. a. O., Bremen, S. 32); von Melle, Das Hamburgische Staatsrecht S. 72.

beamtenbegriffe herauszuheben, unten bei der Feststellung dieses engeren Begriffes zu besprechen.

VI. Schliesslich ist noch das Ende der Stellung des republikanischen Staatsoberhauptes zu behandeln.

1. Da das Staatshaupt auf eine bestimmte Anzahl von Jahren gewählt wird, endet seine Amtszeit natürlich meist mit Ablauf dieser Periode. Der Tag entspricht dann dem Tage des Antritts oder es endet, soweit die Grundgesetze besondere Vorschriften geben, die Amtszeit mit einem bestimmten Tage, wie sie in den nordamerikanischen Verfassungen für den Amtsantritt bestimmt und oben (S. 80) erwähnt sind, oder es tritt auch der Präsident, damit der Staat nicht ohne Oberhaupt ist, nicht eher zurück, als bis sein Nachfolger die Regierung ergreift[1]). Die Verfassungen von Argentinien Art. 78 und Brasilien Art. 43 § 2 betonen, dass die Amtsperiode nach Ablauf der Zeit von selbst aufhört und unter keinem Vorwand verlängert werden darf. Im übrigen gelten für eine Verlängerung der Amtsperiode die oben für die Wiederwählbarkeit besprochenen Vorschriften.

2. Weitere Endigungsgründe sind der Tod des Staatschefs vor Ablauf seiner Amtszeit, das Erreichen eines bestimmten Alters, die Unfähigkeit[2]), die Funktionen seiner Stellung wahrzunehmen, und die nur in besonderen Fällen mögliche zwangsweise Entfernung vom Amte. Je nach objektivem Rechte findet in diesen Fällen eine Neuwahl statt, oder es rücken bestimmte Personen an die Stelle des fortgefallenen Staatshauptes[3]). In Brasilien Art. 45 verliert der Präsident, der ohne Erlaubnis des Kongresses das Land verlässt, sein Amt.

---

[1]) z. B. Californien Art. V Sekt. 2: The governor . . . shall hold his office two years from the time of his installation, and until his successor shall be qualified.

[2]) In den Hansestädten kann ein Senatsmitglied wegen Unfähigkeit infolge geistiger oder körperlicher Schwäche, sowie, wenn es ein bestimmtes Alter (70 Jahre) oder eine längere Amtszeit hinter sich hat, in den Ruhestand versetzt werden; vgl. die zu dem Ruhegehalt angeführten Bestimmungen.

[3]) z. B. Französisches Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 7: En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Der französische Präsident ist aber nicht absetzbar (Batbie, Traité Bd. 3 S. 57). Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Art. II Sekt. 1 § 5: In case of the re-

3. Nach der hier vertretenen Auffassung des Staatsdienstes ist ein Verzicht des republikanischen Staatshauptes auf seine Stellung in dem Sinne einer seinerseits einseitigen Auflösung der Rechtsbeziehungen grundsätzlich nicht möglich. Die Abdankung, der Verzicht nach Beginn der Amtsführung, ist ein Gegenstück zu der Erklärung der Ablehnung der Wahl, und es ist anzunehmen, dass auch hier der Staat einen Amtszwang nicht ausübt. Sofern die Verfassung nicht ausdrücklich das Gegenteil vorschreibt, ist daher eine Demission zulässig. Nach v. Frisch [1]) ist die Zulässigkeit des Verzichts auf Organstellung allgemein anerkannt, insbesondere auch für Beamte, Kammermitglieder und Staatsoberhäupter; das Recht des Beamten, jederzeit sein Amt aufzugeben, beruhe auf der Natur des Beamtenverhältnisses. Wie er jedoch selbst bemerkt, sind nur Rechte Objekt eines Verzichtes, Pflichten sind nicht verzichtbar, und auch ein Zustand kann durch Verzicht nicht aufgegeben werden. Die Eigenschaft als Staatsbeamter gibt aber nicht nur ein Recht auf Organstellung, sondern sie statuiert auch eine Verpflichtung, die das Staatshaupt mindestens mit der Annahme der Wahl auf sich genommen hat. Bei der Annahme eines blossen Rechtes findet die von v. Frisch erwähnte Pflicht des Organs, seine Absicht zu verzichten, mitzuteilen und die Reste aufzuarbeiten, keine genügende Begründung. Rechtlich ist die Abdankung nur eine auf Lösung des Rechtsverhältnisses gerichtete Erklärung, der auf seiten des Staates mindestens eine stillschweigende Zustimmung folgen muss [2]). In Mexiko (Art. 72) und Argentinien (Art. 67) muss die Deputiertenkammer bzw. der Kongress die Demission des Präsidenten entgegennehmen. v. Frisch fasst den Thronverzicht als eine Handlung freier Willkür, nicht als Regierungsakt des Monarchen auf, so dass er der Gegenzeich-

---

moval of the President from office, or of his death, resignation or inability to discharge the powers and duties of the said office . . .

[1]) Der Thronverzicht, Tübingen 1906, S. 10, 11; vgl. für das Folgende S. 5, 6, 74, 75, 76.

[2]) Nach Meyer, Staatsrecht (6. Aufl.) S. 309, muss im Zweifel angenommen werden, dass ein Mitglied der ersten Kammer zur Resignation nicht befugt ist, wenn die Annahme des Sitzes nicht von seinem freien Belieben abhängig ist.

nung nicht bedürfe[1]. Die Demission des republikanischen Staatshauptes als eines Staatsbeamten ist nicht analog zu behandeln. Sie ist eine persönliche Handlung des Staatshauptes nur insofern, als sie nicht selbst das Rechtsverhältnis aufhebt und dann allerdings im Gegensatze zu rechtlich wirksamen Staatsakten nicht gegengezeichnet wird[2].

Es werden in Frankreich[3] sowie in Nordamerika Präsident und Governor ohne weiteres ihr Amt niederlegen können; die Verfassungen der nordamerikanischen Republiken erwähnen die resignation unter den Fällen, in denen der Präsident des Senates an die Spitze des Staates tritt, sie geben aber keine Einschränkungen an. Dagegen kann nach der Verfassung Mexikos (Art. 81) der Präsident sein Amt nur niederlegen, wenn ein wichtiger Grund vorliegt, den der Kongress gebilligt hat, und nach der Verfassung Bremens (§ 30 am Ende) kann „ein Austritt vor beendigter Amtsführung nur mit Zustimmung des Senates geschehen".

In der Anwendung auf den Staatsbeamtenbegriff gibt die Beendigung der Stellung des Oberhauptes zu besonderen Bemerkungen keinen Anlass. Die eben besprochenen Endigungsfälle widerstreiten nicht der Annahme eines Staatsdienstverhältnisses; diese Feststellung genügt für unsere Zwecke, es braucht nicht allgemein die Beendigung des Staatsdienstes behandelt zu werden.

§ 7. Die Eigenschaft als Behörde, als Repräsentant und als Staatsvorstand.

Die bisherigen Erörterungen haben ergeben, dass das republikanische Staatsoberhaupt unter den Begriff des Staatsbeamten fällt, da seine Rechtsstellung sich überall mit der eines Staats-

[1] Er erklärt (Thronverzicht S. 74 und: Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904, S. 157) den rechtlichen Charakter dieses Aktes für bestritten.

[2] v. Frisch, Thronverzicht S. 75 Anm. 2: Der einzige Akt des Präsidenten von Frankreich, der nicht gegengezeichnet wird, ist die Niederlage des Amtes.

[3] Dass der gewählte Staatschef abdanken kann, nimmt auch Hervieu, Les ministres S. 185, an.

beamten deckt[1]). Es bleibt noch übrig, in der Reihe der einander über- bzw. untergeordneten Staatsbeamten seine Stellung festzulegen und einen engeren Begriff zu finden.

I. Ein engerer Begriff als der des Beamten ist der der Behörde.

1. Affolter[2]) nennt, von dem Gedanken ausgehend, dass jede menschliche Organisation eine Über- und Unterordnung aufweise und aufweisen müsse, die von der staatlichen Organisation geschaffenen Organe und im besonderen die übergeordneten Personen des staatlichen Organismus Behörden. Wie er aber selbst bemerkt, ist die Frage, welches Organ übergeordnet und welches untergeordnet ist, keine für die Begriffsbestimmung wesentliche Frage. Schon deshalb kann man nicht im rechtlichen Sinne sagen, dies eine Organ ist dem andern über- bzw. untergeordnet, weil im entwickelten konstitutionellen Staate die Über- und Unterordnung der Organe eine sehr kunstvoll verschlungene ist und in einzelnen Beziehungen ein Organ dem andern übergeordnet ist, dem es in anderen Beziehungen untergeordnet ist[3]). Ausserdem ist die Tätigkeit eines Organs oft durch die Mitwirkung eines anderen Organs derart bedingt, dass man nicht sagen kann, dass das eine von ihnen ausschlaggebend

[1]) Es fassen ebenfalls das Oberhaupt der Republik als Beamten folgende Schriftsteller auf: Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik S. 45, 52; v. Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika S. 46; Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz Bd. 1 S. 22, 78; Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika S. 2, 3; Ullmann, Völkerrecht (Marquardsens Handbuch), Freiburg 1898, S. 88; Hartmann, Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten, Hannover 1874, S. 78; v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. 134; de Tocqueville, De la démocratie en Amérique, 8. édit., Paris 1840, Bd. 1 S. 194, 195; Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 196; Freeman, Presidential Government S. 387. — Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs, 1893, S. 30, meint, dass das rechtliche Verhältnis des französischen Präsidenten „zur Volksvertretung demjenigen eines konstitutionellen Monarchen fast durchaus analog“ erscheine.

[2]) Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts S. 9, 33, 34.

[3]) Hierher gehört auch, dass im Kirchenstaate Papst und Kardinäle einander Kreationsorgane waren.

sei und also auf einer höheren Stufe stehe. Ich halte Affolters Auffassung[1]) von dem Begriffe der Behörde und deren Gleichsetzung mit dem Beamten und Organe des Staates für zu weitgehend. Er gibt zu, dass seine Bezeichnungsweise nicht überall geteilt werde, und dass man im allgemeinen nicht geneigt sei, höhere Organe, wie den Monarchen und das Parlament, Behörden zu nennen. Er stimmt mit der Bezeichnungsweise der Schweizerischen Grundgesetze überein, die die gesetzgebenden und vollziehenden Körperschaften Behörden nennen[2]). Wenn Affolter die stimmfähigen Aktivbürger für eine Behörde (Wahlbehörde und gesetzgebende Behörde) und sogar die Familienoberhäupter im Kreise ihrer Familien für Behörden erklärt, so setzt er sich gewiss mit dem Sprachgebrauche in Widerspruch. Das einzige Merkmal, durch das sich nach ihm die Behörden von anderen Einzelpersonen und Personengemeinschaften unterscheiden, die Individualisation, die auf verschiedene Weise, durch Wahl, Geburt oder das Los zu erlangende individuelle Bestimmung[3]), genügt wohl für die Qualifizierung als Organ im allgemeinsten Sinne, aber nicht als Behörde, wie dieser Begriff meist verstanden wird.

2. Die Feststellung des Begriffes der Behörde muss von dem des Amtes ausgehen. Ein Staatsamt ist ein durch das geltende Recht begrenzter Inbegriff von staatlichen Funktionen im Gebiete der Verwaltung und der Rechtspflege[4]). Der Träger

---

[1]) Siehe auch Affolter, Staat und Recht, in den Annalen 1903 S. 124: „Statt von Organen können wir auch von Behörden sprechen“.

[2]) z. B. die Bundesverfassung überschreibt den zweiten Abschnitt (Art. 71 ff.) mit Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundeskanzlei, Bundesgericht) und die Verfassung des Kantons Unterwalden ob dem Wald den dritten Titel (Art. 21 ff.): Gesetzgebende und vollziehende Behörden des Kantons. So auch Schollenberger, Kantonsrecht S. 111.

[3]) Affolter, Grundzüge S. 36.

[4]) Vgl. Hübler, Die Organisation der Verwaltung in Preussen (alte Lande) und im Deutschen Reiche S. 2. Andere Definitionen unterlassen es, die Legislative, die doch kein Amt nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauche ist, von den staatlichen Funktionen auszunehmen, wie Harseim, Artikel „Amt“ in Stengels Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 38, 39; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2 S. 198; Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 29.

des Staatsamtes ist regelmässig der **Staatsbeamte**; doch decken beide Begriffe sich nicht durchaus [1]). Es kann z. B. nach verschiedenen Verfassungen unter gewissen Umständen das Parlament als Gerichtshof fungieren. In ähnlicher Bedeutung wird nun der Begriff der **Behörde** gebraucht, und zwar in ähnlicher objektiver Bedeutung als Amt und in ähnlicher subjektiver [2]) Bedeutung wie der Träger des Amtes, der Beamte. Es besteht jedoch ein Unterschied. Man spricht von einer Behörde im Gegensatz zu Amt und Beamten in Hinblick auf einen einheitlichen umfassenden Tätigkeitskreis und besonders den materiellen Inhalt der Tätigkeit. Es tritt also bei der Behörde das objektive Moment stark hervor; der Kreis der ihr zugefallenen, von ihr sozusagen als einem einheitlichen Ganzen zu lösenden staatlichen Aufgaben hebt die Behörde unter den übrigen Beamten hervor. Es hat zwar jeder Beamte seine bestimmte Kompetenz und seine Aufgaben, doch ist er nicht Behörde, wenn er sich mit seiner Tätigkeit nur einem Ganzen einfügt. Der Unterschied ist daher auch darauf abgestellt worden, dass der Behörde bestimmte Angelegenheiten zur Entscheidung [3]) oder dass ihr eine Befehlsgewalt [4]) zugehörten; dies ist nicht zutreffend, denn auch ein Beamter kann diese Eigenschaften haben. Auch die kollegialische Form [5]) ist nicht begriffswesentlich, obgleich die Behörde aus praktischen Gründen viel in dieser Form erscheint. Trotzdem ein Beamter nur eine Einzelperson sein kann, ist er der weitere, die Behörde der engere Begriff. Das **Oberhaupt der Republik** ist mit seiner Kompetenz als Einzelperson **Staatsbehörde**; steht jedoch an der Spitze der Republik ein Kollegium, so hat dieses die Eigenschaft als Behörde.

3. Die Frage, ob die **Behörden juristische Persönlichkeit** haben oder nicht, ist von **Bernatzik** [6]) eingehend

---

[1]) Vgl. **Harseim**, Artikel „Beamte“ in **Stengels** Wörterbuch Bd. 1 S. 136.

[2]) **Loening**, Verwaltungsrecht S. 30.

[3]) **Loening** a. a. O.

[4]) Siehe unten Z. 4.

[5]) **Hübler**, Organisation der Verwaltung S. 5: „Behörde im weiteren Sinne sind also alle Ämter, in specie die kollegialisch formierten Kollektivämter“.

[6]) Die juristische Persönlichkeit der Behörden (auch im Archiv für öffentliches Recht 1890 Bd. 5 S. 169 ff.).

untersucht worden. Er verneint die Frage. Von der Unhaltbarkeit des Willensdogmas ausgehend, führt er aus, dass die Organe eines Gemeinwesens zwar dessen Willensträger, aber nicht die Subjekte der durch ihren Willen realisierten Rechte sind. Dies deckt sich mit unseren bisherigen Feststellungen. Eine Personengemeinschaft wird ja gerade deshalb juristische Person genannt, um sie als ein Subjekt nur ihr zukommender Rechte zu kennzeichnen. Organe, wie Staatsbeamte, Behörden, Oberhäupter sind nur berufen, den Willen des Staates zu verwirklichen, sie haben in dieser ihrer Eigenschaft keinen eigenen Willen, der als der ihrige gilt, sie sind also nicht neben dem Staate als juristische Personen anzusehen. Ein eigenes Recht auf das Amt oder auf Organstellung des Beamten gibt es nicht [1]); der Beamte erlangt seine Organstellung nur durch den freien Willen des ihn bestellenden Faktors. Es lässt sich nicht leugnen, dass durch die vollzogene Wahl der Gewählte in ein Rechtsverhältnis zum Wählenden tritt; der Beamte erhält seine Kompetenz von der Rechtsordnung. Diese und insbesondere die die Rechtsstellung des republikanischen Staatschefs regelnde Verfassung ist aber das Werk des Staates selbst, dem gegenüber das Organ keine eigenen Rechte hat. Als Staatsorgan hat die Behörde dem Staate gegenüber keine eigenen Rechte und keinen eigenen Willen [2]), ist also auch keine juristische Person.

Die Tatsache des Fortbestehens einer Behörde in objektiver Bedeutung trotz des Wechsels der Personen, die allerdings zu der Annahme einer juristischen Person leicht führen mag, erklärt Affolter [3]) auf die Weise, dass die Menschen in einer bestimmten Individualisation Rechte und Pflichten der Behörde hätten, bei dem Tode der Person höre die Behörde nicht auf zu bestehen, sondern es trete an Stelle des Ausscheidenden ein anderer, der die Eigenschaft der Behörde erhalte und individualisiert werde.

[1]) Nach Affolter, Staat und Recht, in den Annalen 1903 S. 127, gibt es eigene Rechte des Organs, die nicht einer fingierten Staatspersönlichkeit zustehen.

[2]) Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., S. 225, betont ebenfalls, dass die Behörde nicht Träger eigenen, sondern fremden Rechtes, nämlich des Staates sei.

[3]) Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts S. 36.

Es genügt zur Erklärung dieser Tatsache die Feststellung, dass die Behörde eine Institution ist und als einmal durch die zuständigen Faktoren Geschaffenes auch nur durch dieselben wieder beseitigt werden kann. Hieraus folgt, dass die Behörde auch fortbesteht, wenn vorübergehend die sie darstellende Person oder Personenmehrheit fortgefallen ist.

4. Ein anderer engerer Begriff als der des Beamten ist der der Obrigkeit. Hübler[1]) sagt zutreffend: „Nicht jede amtliche Tätigkeit ist eine obrigkeitliche. Der Beamte besorgt Staatsgeschäfte sehr verschiedener Art . . . nur a potiori übt er obrigkeitliche Machtbefugnisse aus. Obrigkeitliche Stellung aber hat ein Beamter nur dann, wenn er berechtigt ist, seinen Anordnungen im Wege des Zwangsverfahrens Nachdruck zu geben". Dieser Begriff lässt sich nicht nur von dem des Beamten, sondern auch von dem der Behörde abgrenzen, obwohl manche Definitionen die obrigkeitliche oder Leitungsgewalt als ein Begriffsmerkmal der Behörde ansehen[2]). Sehr wertvoll ist dieser Begriff nicht; es ist bereits betont worden, dass die Über- und Unterordnung eines Organs sowie die mehr oder weniger grosse Fülle seiner Macht keine wichtigen Anhaltspunkte für eine Festlegung des Begriffes gibt[3]). Schon aus diesem Grunde ist auf die obrigkeitliche Gewalt als Begriffsmerkmal wenig Gewicht zu legen; da sie nicht jedem Beamten zusteht, kommt sie immerhin als Unterscheidungsmerkmal in Betracht. Das Oberhaupt der

[1]) Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs S. 45.

[2]) Hübler, Organisation der Verwaltung S. 5: „Im technischen Sinne gelten aber nur solche Ämter als Behörden, welche obrigkeitliche Gewalt (Leitungsgewalt, Entscheidungsgewalt, Verfügungsgewalt) üben"; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd 1 S. 96: „Ämter, welche mit Leitungsgewalt und folglich mit der Fähigkeit zum Verwaltungsakte ausgerüstet sind, bilden die Verwaltungsbehörden"; siehe auch Bd. 2 S. 198; Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts S. 29: „Behörden sind solche Ämter, welche befähigt sind zu Willensäusserungen mit bindender Kraft".

[3]) Meyer, Artikel „Behörden" in Stengels Wörterbuch Bd. 1 S. 153, stellt als Begriffsmerkmal auf, dass die Behörde in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ berufen wird. Wenn er ferner S. 154 ausführt, dass im Gegensatze zum Beamten das Staatsoberhaupt und die repräsentativen Körperschaften selbständig, unabhängig und keiner höheren Autorität untergeordnet seien, so ist unter dem Staatshaupte nur der Monarch als Träger der Staatsgewalt zu verstehen.

Republik besitzt die erwähnte obrigkeitliche Gewalt, ist Obrigkeit, einerlei ob man nun annehmen will, dass diese Eigenschaft schon durch die einer Behörde gegeben ist oder nicht.

II. 1. Das republikanische Staatshaupt ist sogar Obrigkeit in einem ganz besonderen Sinne, insofern es als oberster Staatsbeamter bezeichnet wird[1]). Es sind ihm auch andere Bezeichnungen[2]) beigelegt worden, die — und nicht zum wenigsten das Wort Staatsoberhaupt selbst — auf eine besonders hohe qualifizierte Stellung hindeuten. Es mag also untersucht werden, ob nicht dies zu einem engeren Begriff als dem des Beamten und der Behörde hinführt.

Seelig[3]) meint, die kollegiale Teilnahme an der Inhaberschaft der Staatsgewalt hindere, einem Senator die beiden Characteristica für den Beamten beizulegen; es sei weder eine den öffentlichrechtlichen Vertrag zwischen Senator und Staat ausdrückende Bestallung noch ein mit dem Dienstverhältnis eines Beamten notwendig verbundener Vorgesetzter vorhanden. Dass eine Bestallung für die Begründung des Staatsbeamtenverhältnisses entbehrlich ist, folgt ohne weiteres aus den bisherigen Erörterungen. Wie Bollmann[4]) gegen Seelig bemerkt, gibt es auch andere Organe, die Beamte sind, ohne eine Bestallung

---

[1]) Fast sämtliche nordamerikanischen Staatsverfassungen sprechen von einem „chief magistrate". Schweizerische Bundesverfassung Art. 95: „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat". Als oberste oder höchste vollziehende Behörde wird der Regierungsrat bezeichnet in Uri Art. 60, Solothurn Art. 33, Basel-Landschaft § 58, Schaffhausen Art. 61, Aargau und Thurgau Art. 37 und Schwyz § 46. Ferner Freeman, Presidential Government (a. a. O. S. 381): „President is a single elective, responsible magistrate to whom the chief executive power in a commonwealth is entrusted"; Bryce, The American Commonwealth Bd 1 S. 35: presiding officer; Batbie, Traité théorique et pratique de droit public et administratif Bd. 3 S. 209: „Comme chef du pouvoir exécutif le Président est à la tête de l'administration"; Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique, 2. édit., Paris 1899, Bd. 1 S. 162, 195.

[2]) Argentinische (Art. 86 Nr. 1) und Chilenische Verfassung Art. 50: Jefe Supremo de la Nación; franz. Verfassung vom 14. Januar 1852 Art. 6: chef de l'État; Saint Girons, Manuel de droit constitutionnel S. 381: l'incarnation vivante du pays.

[3]) Hamburgisches Staatsrecht S. 84.

[4]) Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht S. 44.

zu haben und in diesem Sinne angestellt zu sein, wie Bürgermeister und Gemeindevorsteher. Diese haben übrigens ebenfalls keinen Vorgesetzten. Die Notwendigkeit des Vorhandenseins eines Vorgesetzten folgt nicht aus dem Beamtenbegriffe, kann also auch nicht gegen die Annahme von obersten, also verhältnismässig unabhängig gestellten, Staatsbeamten angeführt werden.

Subjekt der Staatsgewalt ist der Staat, ihre Ausüber sind die Staatsorgane. Da in der Republik oberstes qualifiziertes Staatsorgan, Träger der Staatsgewalt, das Volk ist, kann das Staatshaupt natürlich nicht in demselben Sinne wie dieses oberstes Organ sein. Durch die Eigenschaft als Beamter wird bereits der Kreis, in dem das Oberhaupt erstes Organ sein kann, enger gezogen. Trotz mancher Beziehungen zu der Legislative ist das republikanische Staatshaupt auf diesem Gebiete nicht höchstes Organ, schon deshalb nicht, weil legislative Funktionen gewöhnlich nicht Beamten übertragen sind, sondern von dem Träger der Staatsgewalt selbst wahrgenommen werden. Es fragt sich, ob das Staatshaupt auf dem Gebiete der Verwaltung und Rechtspflege, auf dem sich Staatsbeamte betätigen, unter diesen an erster Stelle steht. Jedenfalls ist es keinem Beamten untergeordnet. Ob es aber auch den Organen der Rechtspflege übergeordnet ist oder ob es diesen nur gleichsteht, kann erst eine Untersuchung des Verhältnisses dieses Zweiges der Staatsgewalt zu der sog. Vollziehungsgewalt zeigen, in deren Gebiete das Oberhaupt allen anderen Organen unbestritten übergeordnet ist.

Diese Stellung an der Spitze der Staatsbeamten, wenigstens soweit sie auf dem Gebiete der Staatsverwaltung tätig sind, berechtigt noch nicht allein, den obersten Staatsbeamten oder die oberste vollziehende und leitende Behörde als einen besonderen Begriff anzunehmen. Die besonderen mit der Stellung als republikanisches Staatsoberhaupt verbundenen Kompetenzen, die es vor allen anderen Staatsbeamten auszeichnen, folgen nicht nur daraus, dass das Oberhaupt in der Reihe der Beamten an erster Stelle steht, sondern auch vor allem aus seiner Aufgabe, über seine sog. exekutiven Befugnisse hinaus staatliche Funktionen wahrzunehmen.

2. Es genügt nun nicht, zu sagen, das republikanische

Staatsoberhaupt repräsentiere den Staat nach innen und aussen, es sei der Repräsentant des Staates. Denn versteht man unter Repräsentation „das Verhältnis eines Organes zu den Mitgliedern einer Körperschaft, demzufolge es innerhalb der Körperschaft den Willen dieser Mitglieder darstellt“ [1]), so teilt das Staatsoberhaupt diese Eigenschaft mit anderen staatlichen Organen, sie kommt ihm nicht allein zu. Parlament und Richter sind ebenfalls Repräsentanten. Wie diese ist das republikanische Staatshaupt sekundäres Organ eines anderen Organs. Dieses primäre Organ hat ausser dem Willen des sekundären Organs nur selbst Willen, soweit er ihm vorbehalten ist.

Ich halte es für verfehlt, einen scharfen Unterschied zu machen zwischen Kompetenzen, die sich auf die Verfassung und solchen, die sich auf eine unmittelbare Willensäusserung des primären Organs auf Grund des Vorbehaltes stützen. Jellinek [2]) bemerkt, dass die republikanischen Staatshäupter und Richter gewöhnlich unter dem Einflusse antiker Vorstellungen und der naturrechtlichen Lehre von der Volkssouveränität als Magistrate, Mandatare oder Beamte bezeichnet würden. Er ist der Meinung, dass sich damit eine schiefe Vorstellung verbände; denn der Beamte leite seine Organstellung niemals unmittelbar aus der Verfassung, sondern stets aus einem ihm gewordenen Auftrage des Dienstherrn ab. Dem gegenüber lässt sich darauf hinweisen, dass die Organstellung des Beamten wohl ebensogut aus den Beamtengesetzen und der Verfassung, soweit sie für ihn in Betracht kommt, sich herleitet als die des Staatshauptes aus der Verfassung. Die Verfassung ist ebenfalls nur ein Gesetz und dass in ihr neben anderen Normen über die rechtliche Struktur des Staates auch die Stellung des Staatshauptes ihre — oft nicht einmal vollständige — Regelung gefunden hat, beruht nur darauf, dass dieses Organ in dem Gefüge des Staates eine besonders wichtige Stellung einnimmt. Wären die einschlägigen Bestimmungen in einem besonderen Gesetze enthalten, so würde die Verfassung, die die Grundlinien der staatlichen Organisation, aber auch nur diese,

---

[1]) Jellinek, Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre S. 552; siehe auch dort die folgenden Ausführungen über den Begriff der Repräsentation.

[2]) System der subjektiven öffentlichen Rechte (2. Aufl.) S. 154 ff.

geben soll, unverständlich sein. Manche Verfassungen, z. B. die nordamerikanischen, behandeln im Zusammenhange mit der Rechtsstellung des Staatshauptes die Rechtsstellung der Staatssekretäre; diese leiten ihre Organstellung also auch unmittelbar aus der Verfassung her, ohne dass ihre Eigenschaft als Beamte bestritten ist und sie etwa für Repräsentanten des Staates im Umfange ihres Departements erklärt werden. Worin für den Beamten im Gegensatz zum Oberhaupte ein besonderer ihm gewordener Auftrag des Dienstherrn liegen soll, ist nicht ersichtlich, besonders nicht, wenn beider Stellung durch gleichmässig geordnete Wahl begründet wird. Allerdings steht das republikanische Staatshaupt nach der Wahl dem Kreationsorgan ähnlich selbständig gegenüber wie das gewählte Parlamentsmitglied seiner Wählerschaft, während die Staatssekretäre dem Präsidenten bzw. Governor unterstellt sind. Dies berührt aber nicht die Beamteneigenschaft des Staatshauptes, dessen Merkmale oben festgestellt sind. Die im Verhältnis zu anderen Staatsbeamten grössere Unabhängigkeit des Oberhauptes der Republik gründet sich nur auf die besonderen für ihn geltenden und sich aus seiner Stellung als Staatshaupt erklärenden Vorschriften der Verfassung. Anders als beim Parlamentsmitgliede sind ihr übrigens positivrechtliche Schranken gesetzt durch die grundsätzlich bestehende Verantwortlichkeit (Impeachment), von den übrigen Beziehungen zwischen Staatshaupt und Kreationsorganen (ausser den Elektoren), durch die ersteres in seinen Funktionen beschränkt wird, abgesehen.

Jellinek[1]) fasst nun den Präsidenten der Republik und den Bundesrat der Schweiz auf als Repräsentanten nur der exekutiven Gewalt; andererseits sei auch in der gegenwärtigen repräsentativen Demokratie die Volksrepräsentation nicht Repräsentant der ganzen potentiell als dem Volke zustehend gedachten Gewalt. Ist dieser Ansicht nicht beizutreten, wenn das Oberhaupt der Republik als Staatsbeamter erkannt und festgestellt ist, dass es nicht nur rein exekutive Funktionen wahrnimmt, so ist andererseits auch nicht das Staatshaupt ohne weiteres als Repräsentant des Staates oder der gesamten Staats-

[1]) System S. 155.

gewalt hinzustellen; denn es ist festzuhalten, dass die Legislative ihre eigenen Organe hat, und dass das Staatshaupt mindestens nicht alleiniger Repräsentant des Staates ist. Der Begriff des Repräsentanten ist daher jedenfalls als nicht eng genug für das republikanische Staatshaupt abzuweisen. Die Bezeichnung als Repräsentant der Exekutive setzt übrigens die Untersuchung, ob es einen Begriff der Exekutive gibt, voraus und ist von diesem Gesichtspunkte aus noch weiter unten zu behandeln.

III. 1. Von den Funktionen, die über die der sog. Exekutive allein oder in ihrem Verhältnisse zu den anderen Staatsgewalten hinausgehen und nur dem Staatsoberhaupte eigentümlich sind, ist zunächst das zu nennen, was gewöhnlich, nicht in dem eben entwickelten juristisch-technischen Sinne, die Repräsentation des Staates nach innen und aussen genannt wird. Von der Vertretung nach aussen, d. h. im völkerrechtlichen Verkehre, wird unten gesprochen werden, hier kommen nur Funktionen innerhalb des eigenen Staates in Betracht. Das Staatsoberhaupt hat bei Feierlichkeiten den Vortritt, und zwar in Kollegialrepubliken wiederum der Vorsitzende vor den übrigen Mitgliedern des obersten Rates[1]. Ein Recht, das ebenfalls dem Staatshaupte als solchen zusteht, ist die Innehabung des Staatssiegels in den nordamerikanischen Einzelstaaten[2], sowie in Uri (Art. 63) und Appenzell Inner-Rhoden (Art. 32), obgleich dessen Benutzung als ein Akt der Vollzugsgewalt anzusehen ist.

2. Ferner ist hier zu nennen das Begnadigungsrecht. Da es einen Eingriff in die Rechtspflege bedeutet, so soll es bei der Besprechung des Verhältnisses zu den Organen dieser Gewalt näher dargestellt werden. Das Oberhaupt ist strafrechtlich qualifiziert, sei es, dass ein erhöhter Schutz gegen

[1]) Französ. Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3: Il préside aux solennités nationales; Hervieu, Les ministres S. 220, 221; Dubs, Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft Teil 2 S. 65, sagt vom Bundespräsidenten: „Man räumt ihm . . . gewisse Ehrenrechte ein; so hat er bei Feierlichkeiten den Vortritt; die Einladungen zu Festlichkeiten erfolgen in seinem Namen"; für die Schweiz siehe auch Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris 1892, Bd. 1 S. 191.

[2]) The Great Seal of the State kept and used by the Governor: z. B. Arkansas VI 9, California V 14, Georgia IV 2, Nevada V 15.

Beleidigungen besteht [1]), sei es, dass es selbst nur unter gewissen Umständen verfolgt werden kann und seine Verantwortlichkeit stark beschränkt ist.

3. Den Senatsmitgliedern der deutschen Freien Städte [2]) zukommende Ehrenrechte sind z. B. das Recht auf Fürbitte im Kirchengebet und auf Amtstracht sowie das Recht der ersten Bürgermeister, die sonst nur die Repräsentation der Körperschaft nach aussen haben [3]), auf den ihnen eigentümlich gehörigen Privatfahrzeugen die Reichskriegsflagge wie die deutschen Fürsten zu führen [4]). Sodann stehen den Senaten als Kontingentsherren militärische Ehrenrechte zu. Dem Senate gebührt die Anrede „Hoher Senat“. Weiter kommen als Prädikate vor: „Magnifizenz“ für die hanseatischen Bürgermeister, in Massachusetts (Kap. I Sekt. I Art. I) und New Hampshire (Sekt. 41) für den Governor „His Excellency“, in Massachusetts (Kap. II Sekt. II Art. I) für den Lieutenant-Governor „His Honor“ [5]). Früher haben südamerikanische Präsidenten, besonders die von Peru und Bolivia tönende Titel angenommen, die an ihre besonderen Verdienste erinnern sollten; diese Titel sind meist fortgefallen, nur der Präsident von Peru hat durch Dekret vom 22. Mai 1880 sich den Titel eines Protektors der eingeborenen Rasse beigelegt [6]) [7]).

IV. Diese Funktionen und Ehrenrechte zeigen deutlich das Bestreben, dem republikanischen Staatsoberhaupte eine besondere Stellung zu geben, der nicht nur durch den Nachweis, dass das

---

[1]) Saint Girons, Manuel S. 389; von Melle, Das Hamburgische Staatsrecht S. 77, 78.

[2]) Vgl. von Melle S. 73 ff.; Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 73; Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht S. 52.

[3]) Seelig S. 81; vgl. auch Klügmann, Staatsrecht von Lübeck S. 44.

[4]) Kaiserlicher Erlass vom 2. März 1886.

[5]) Nach Dubs a. a. O. führt auch der Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft den Titel Exzellenz, indes „ist derselbe mehr nur im Verkehr nach aussen üblich“.

[6]) Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique Bd. 1 S. 94, 95.

[7]) Das ausdrückliche Verbot, Titel, sofern sie nicht ein Amt bezeichnen, zu führen, findet sich in dem streng republikanisch-demokratisch gefassten Verfassungsentwurf der Freien Stadt Frankfurt v. J. 1848 (Geschichte der Frankfurter Zeitung S. 6).

Staatshaupt oberster Beamter ist, Genüge getan ist. Gewisse entgegenstehende grundsätzliche Bedenken zeigen sich zwar in manchen Verfassungsbestimmungen, z. B. auch in dem Umstand, dass die weitaus überwiegende Zahl der Republiken keine Prädikate des Staatshauptes kennt, jedoch ist unverkennbar eine gewisse Ähnlichkeit zwischen der Rechtsstellung des Monarchen und des Präsidenten vorhanden, die noch auffallender ist, wenn man ihre wichtigsten Funktionen, z. B. auch ihr Verhältnis zu der Legislative vergleicht. Man kann daher erwägen, aus den beiden, monarchischen und republikanischen Staatsoberhäuptern gemeinsamen Merkmalen einen eigenen Begriff zu bilden. Die Benennung als Regierung ist nicht zu empfehlen wegen der verschiedenen mit diesem Worte verknüpften Bedeutung; so wird auch das dem Oberhaupte zunächst unterstellte Organ, das Ministerium, die Staatsregierung genannt. Der Inbegriff der Funktionen des Staatsoberhauptes wird besser als Staatsvorstandschaft[1]) bezeichnet. Eine Gleichsetzung beider Staatshäupter in dieser Weise bietet an sich keine Gefahr, da nun die den Unterschied ihrer Rechtsstellung bestimmenden allgemein-staatsrechtlichen Grundlagen festgelegt sind. Eine richtige Auffassung des Begriffes des republikanischen Staatsoberhauptes ist nur möglich, wenn das objektive Verfassungsrecht eine gleichmässige Berücksichtigung erfährt. Es darf nicht einseitig seine Gleichsetzung entweder mit übrigen Staatshäuptern[2]) oder mit anderen Staatsbeamten[3]) betont werden, sondern es sind beide Seiten seiner Stellung, seine Eigenschaft als Staatsbeamter wie im besonderen die als Staatsvorstand festzuhalten.

[1]) Dieser Begriff findet sich auch bei Gareis, Allgemeines Staatsrecht S. 46, und bei Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 69. Über die an Stelle eigener Ausübung der vollziehenden Gewalt tretende leitende und regierende Tätigkeit des Staatshauptes vgl. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts S. 35.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 183: „Es ist für den Begriff der Einherrschaft gleichgültig, ob der Monarch König, Präsident oder Konsul heisst“.

[3]) Freeman, Presidential Government (S. 382): „Not the King, but the First Minister fills the position which is really analogous to that of the President of a republic“.

Die Oberhäupter der Republiken sind von staatlichen Organen gewählte, die Funktionen der Spitze der Verwaltung sowie solche der Staatsvorstandschaft wahrnehmende, in ihrer Rechtsstellung durch die Verfassung bestimmte Beamte.

Zweiter Abschnitt

Die Stellung im besonderen

§ 8. Die Kompetenz des republikanischen Staatsoberhauptes und das Verhältnis zu anderen Staatsorganen.

Nachdem im ersten Teile der Begriff des republikanischen Staatshauptes unter Heranziehung der zur Feststellung erforderlichen Normen der allgemeinen Staatslehre wie des objektiven Verfassungsrechts gefunden ist, soll nunmehr seine Stellung im einzelnen unter Berücksichtigung der übrigen konkreten Verfassungsbestimmungen ausgeführt werden. Da es aber nicht die Aufgabe ist, eine lehrbuchmässige Übersicht der Bestimmungen aller republikanischen Verfassungen zu geben, kann dies auch hier nur soweit der Fall sein, als nach allgemeinem republikanischen Staatsrechte die Stellung des Staatshauptes bestimmt wird und die einzelnen Vorschriften besondere bezeichnende Rechtsnormen enthalten.

I. Der Umfang der Amtstätigkeit eines Staatsbeamten, soweit er ihm durch die Rechtsordnung zugewiesen ist, heisst seine Kompetenz. Die Kompetenz des republikanischen Staatshauptes ergibt sich aus der Verfassung; andere die Rechtsstellung der Beamten regelnde Gesetze werden durch die Verfassung, die hier als lex specialis wirkt, ausgeschaltet.

Im einzelnen kann man die Kompetenz des Staatshauptes nach verschiedenen Gesichtspunkten betrachten. Oben haben wir bei der Untersuchung des Inhaltes des Staatsamtes Rechte und Pflichten geschieden, dabei aber gesehen, dass beide oft zusammenfallen und diese Einteilung daher nicht befriedigt.

Wir können nun die Kompetenz des Oberhauptes betrachten im Verhältnisse zu den übrigen mit der Wahrnehmung der Staatsgeschäfte betrauten Organen.

Als Funktionen der Staatsgewalt werden herkömmlicherweise im Anschlusse an die Lehre von der Gewaltenteilung die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung genannt. Diese Einteilung ist zwar als unrichtig angegriffen worden [1], da durch sie die Einheitlichkeit des Staates vernichtet werde, und da Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung durchaus nicht drei gleichwertige Begriffe, sondern die beiden letzteren von der gesetzgebenden Gewalt abhängig seien. Dennoch mag diese Einteilung der folgenden Darstellung der Kompetenz des Staatschefs zugrunde gelegt werden, ohne dass zunächst die Berechtigung der Neben- oder der Unterordnung dieser Gewalten untersucht wird. Nach der Lehre von der Teilung der Gewalten steht im republikanisch-demokratischen Staate die Gesetzgebung dem Volke, die richterliche Gewalt den Richtern und die Verwaltung oder Exekutive dem Staatshaupte und den ihm unterstellten Beamten zu.

II. Wir wenden uns zunächst der gesetzgebenden Gewalt [2] zu.

1. Sie wird in den heutigen Republiken meist von Organen des Trägers der Staatsgewalt ausgeübt, nämlich von dem Parlamente, der Repräsentation des Staates. Der Begriff der Repräsentation, wie er oben besprochen ist, hat sich aus dem ursprünglichen engeren Begriffe der Vertretung des Volkes bei der Gesetzgebung entwickelt. Er ist zuerst von Locke aufgestellt und von Montesquieu weitergeführt worden [3]. Er fügt sich dem Gedankenkreise dieser beiden Staatstheoretiker,

---

[1]) wie z. B. Meyer, Staatsrecht S. 28, feststellt.

[2]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901, S. 12, 13, definiert die gesetzgebende Gewalt als die rechtssetzende Gewalt, die Macht, alles im Staate souverän zu regulieren und jedem durch abstrakte Normen die Grenzen seines Dürfens und Sollens in unverbrüchlicher Weise vorzuschreiben.

[3]) Vgl. Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 225, 226, 232. Zu dem Begriffe auch Ricker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1894.

dem auch die Lehre von der Gewaltenteilung entstammt, ein: Locke geht davon aus, dass der menschliche Selbsterhaltungstrieb zur Schaffung von Staaten, also auch zu einer Staatsgewalt geführt habe, zugleich aber auch dazu, der menschlichen Freiheit und Gewalt Schranken zu setzen; es tritt daher den Organen der Staatsgewalt das Volk kontrollierend und hemmend gegenüber, und zwar durch ständige Stellvertreter, seine Repräsentanten. Bei der rechtlich verschiedenen Stellung dieser Organe der Staatsgewalt, insbesondere der obersten Vollzugsorgane, der Staatshäupter in Monarchie und Republik, ist auch der Charakter dieser Repräsentation verschieden. Während in der konstitutionellen Monarchie das Parlament, wie dies auch aus seiner geschichtlichen Begründung folgt, dem Monarchen gegenüber im wesentlichen eine dessen Befugnisse beschränkende Aufgabe hat und die Rechte des Volkes zur Geltung bringt, ist im republikanischen Staatsrechte der Name Volksvertretung irreführend.

Das Parlament spielt in der Republik eine doppelte Rolle. Es ist zunächst Repräsentant des Volkes, des Trägers der republikanisch-demokratischen Staatsgewalt, und steht daher über allen beamteten Organen. Insbesondere tritt es dem republikanischen Staatshaupte nicht nur kontrollierend und hemmend entgegen, um etwa die Rechte des Volkes als eines gleichgeordneten Teiles der Staatsbürgerschaft zu wahren, sondern es ist ein ihm übergeordnetes Staatsorgan. Als solches hat es, wie wir oben gesehen haben, in manchen Republiken das Staatshaupt zu wählen und dessen Demission entgegenzunehmen; ihm gegenüber ist das Staatshaupt verantwortlich. Sodann ist das Parlament Hauptorgan der Gesetzgebung. Die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt gilt als eine dem Träger der Staatsgewalt normalerweise zukommende Aufgabe, wenn sie für ihn auch nicht begriffswesentlich ist und nach ihr deshalb nicht die Staatsform bestimmt werden kann. In der Monarchie nimmt der Monarch, allein oder unter Mitwirkung des Volkes, die Gesetzgebungsfunktion wahr, in der Republik steht sie entsprechend dem Volke bzw. seiner Repräsentation zu. Ob die republikanische Volksvertretung in dieser ihrer Eigenschaft den anderen Staatsorganen über- oder untergeordnet ist,

ist weiter unten zu prüfen. Jedenfalls sind die parlamentarischen Körperschaften in der Republik nicht einseitig auf die Rolle als Volksvertretung oder die als gesetzgebende Versammlung festzulegen [1]).

Die Republiken haben, wie die meisten konstitutionellen Staaten überhaupt, als Form der parlamentarischen Körperschaften fast durchgängig das Zweikammersystem angenommen; beide Kammern erhalten in ihrer Vereinigung oft einen besonderen Namen. In Frankreich bilden Senat und Deputiertenkammer die Nationalversammlung, in Mexiko den Generalkongress, in Argentinien und Brasilien den Kongress; in den Vereinigten Staaten von Amerika vereinigen Senat und Repräsentantenhaus sich zum Kongresse, in den nordamerikanischen Einzelstaaten diese beiden Häuser sich zum General Court oder General Assembly. In den Freien Städten liegt die Gesetzgebung in den Händen von Senat und Bürgerschaft. In der Schweiz besteht die Bundesversammlung aus dem Nationalrate und dem Ständerate. Die „oberste gesetzgebende Behörde“ der Kantone ist der Kantonsrat oder Grosse Rat, Grand Conseil, Gran Consiglio, Landrat; es besteht hier also das Einkammersystem. In zahlreichen Kantonen sind ausserdem manche sich auf die Gesetzgebung beziehenden Rechte der Landsgemeinde, der Gesamtheit der stimmberechtigten Staatsbürger, vorbehalten geblieben, z. B. das Referendum, das Veto und die Initiative; letztere jedoch nicht ausschliesslich. Auch in der Eidgenossenschaft besteht ein fakultatives Referendum (Bundesverfassung Art. 89). Es lässt sich zwar eine die genannten Volksrechte begünstigende Tendenz feststellen, doch fehlt es den diese Rechte ausübenden Aktivbürgerschaften im

[1]) Nach Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 562, repräsentieren die gesetzgebenden Versammlungen nicht das Volk nach allen Richtungen; in eigentümlicher Weise vermähle sich die Lehre von der Gewaltenteilung mit der der Volkssouveränität zunächst in den Vereinigten Staaten, wo Präsident und Governor, die Innehaber der vollziehenden Gewalt, nicht minder Repräsentanten des Volkes seien als die Legislative. Andererseits will Duguit, L'État, les gouvernants et les agents S. 137, das Parlament deshalb nicht als gesetzgebende Gewalt aufgefasst wissen, da es oft nur der Sanktion des Staatschefs bedürftige Gesetzentwürfe anfertige, da der Staatschef selbst gesetzliche Verordnungen erlasse und da es auch richterliche und verwaltende Funktionen habe.

Gegensatze zu der Landsgemeinde natürlich an einer körperschaftlichen Organisation. Die nordamerikanischen Einzelstaaten haben meist ein obligatorisches Verfassungsplebiszit und einige von ihnen auch ein spezielles, für bestimmte, in der Verfassung bezeichnete Gegenstände gegebenes und immer obligatorisches Gesetzesplebiszit [1]). Für die Verfassungsänderungen werden besondere Konventionen gewählt, die weder gesetzgebende Versammlungen noch Regierungsbehörden sind [2]).

Die Qualifikation als Mitglied der gesetzgebenden Gewalt ist, die Eigenschaft eines Aktivbürgers vorausgesetzt, durch die Wahl bedingt; grundsätzlich ist jeder Aktivbürger wählbar [3]).

In vier der kleineren Kantone, Unterwalden ob und nid dem Wald (Art. 39 bzw. 52), Appenzell Ausser- und Inner-Rhoden (Art. 27 bzw. 32), führt nun das Staatshaupt, der Landammann, das Präsidium der Landsgemeinde. Ausserdem ist er Vorsitzender der vollziehenden Behörde, deren Mitglied er ist, und in Appenzell Ausser-Rhoden präsidiert er auch noch dem Grossen Rat und in Unterwalden nid dem Wald dem Landrate. Im Gegensatz zu diesen vier Kantonen ist in allen übrigen Republiken der Grundsatz der Gewaltenteilung schärfer durchgesetzt, insbesondere hat die Legislative überall ihren eigenen Präsidenten, der mit dem Hauptexekutivorgane nicht identisch ist. Beide Organe treten vielmehr nur soweit miteinander in Berührung, als die ihnen verfassungsmässig obliegenden Geschäfte die Gelegenheit dazu bieten. Im Kanton Freiburg jedoch darf der Präsident des Grossen Rates zu jeder Zeit von den Handlungen der vollziehenden Gewalt Kenntnis nehmen (Art. 53 Abs. 4).

2. Den Organen der gesetzgebenden Gewalt gegenüber stehen

[1]) Ulrich, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken S. 182.

[2]) Moll, Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika von ihrer Unabhängigkeit bis zum Kompromisse von 1850 (Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft V), Zürich 1905, S. 51, 53.

[3]) Frau v. Staël schlug vor, dass die gesetzgebende Gewalt in der Republik in der Hauptsache aus Soldaten und aufgeklärten Denkern bestehen solle; von ersteren sei besonders eine Festigung des republikanischen Gedankens zu erwarten (Weber-Lutkow, Die Gedanken der Frau v. Staël über Revolution und Republik, in der Beilage zur Münchener Allgemeinen Zeitung 1906 Nr. 161).

dem Oberhaupte zunächst nur solche Rechte zu, die sich gleichzeitig als Verwaltungsfunktionen charakterisieren lassen und die nur den Gang der Gesetzgebung berühren. Man kann sie als formelle Rechte bezeichnen, im Gegensatze zu den materiellen Rechten, den sich auf das Gesetzgebungswerk selbst beziehenden Funktionen des Staatshauptes.

a) Hier ist vorerst das Recht[1]) die Kammern zu berufen anzuführen[2]). Wo nicht bereits durch die Verfassung für die Wahlen bestimmte Termine fortgesetzt sind, hat das Staatshaupt den Tag für die Wahlen anzusetzen[3]). Der Zeitpunkt, zu dem die Kammern zusammentreten, oder die Fristen, innerhalb deren sie berufen werden müssen, sind meist verfassungsmässig festgelegt[4]); es bleibt daher regelmässig dem Staatshaupte in dieser Beziehung wenig Spielraum. Dagegen kann das Staatshaupt sie bei ausserordentlichen Gelegenheiten berufen[5]). In Frankreich muss der Präsident die Kammern berufen, wenn es deren Mehrheit fordert, in Mexiko (Art. 85 Nr. 12) auf Verlangen des permanenten Kongressausschusses; in einigen nordamerikanischen Staaten[6]) kann der Governor sie an einen andern Ort als an den Sitz der Regierung berufen, wenn dieser durch Krieg oder Krankheit bedroht ist, in andern Staaten[7]) ist bestimmt, dass nur über die Frage, deretwegen die Berufung erfolgt ist, beraten werden darf. In den Hansestädten ist der Senat berechtigt, aber unter

[1]) Hier wie auch weiterhin wird von Rechten nicht immer im Gegensatz zu den Pflichten gesprochen werden; Recht ist dann gleichbedeutend mit Funktion; vgl. aber Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 605 („freie Tätigkeit").

[2]) Arndt, Über Anfang, Unterbrechung und Schluss der Legislaturperioden oder: comment le pouvoir exécutif arrête le pouvoir législatif? in den Annalen 1903 S. 722: nach Montesquieu soll die vollziehende Gewalt Beginn, Vertagung und Schluss der Legislative bestimmen; S. 738: ein noch nicht eröffnetes Parlament besteht als solches noch nicht.

[3]) Französ. Gesetz vom 2. August 1875 Art. 1.

[4]) Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Art. I Sekt. 4; französ. Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 5 Abs. 2 und vom 16. Juli 1875 Art. 3.

[5]) Französ. Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 2; Verfassung der Vereinigten Staaten Art. 2 Sekt. 3; Chilenische Verfassung Art. 73 Nr. 5; Argentinische Verfassung Art. 86 Nr. 12.

[6]) z. B. Alabama V 10, California V 9, Delaware III 12.

[7]) Arkansas VI 19, Colorado IV 9, Florida VI 8, Illinois V 8.

Umständen auch gezwungen, die Bürgerschaft zu berufen[1]). In Argentinien (Art. 86 Nr. 11) und Brasilien (Art. 49 Nr. 9) eröffnet der Präsident jedes Jahr die Sitzungen der vereinigten Kammern.

b) Ein wichtigeres Recht ist das der Vertagung des Parlamentes. Nach amerikanischem Staatsrechte können die Häuser vertagt werden, wenn eine Übereinstimmung zwischen ihnen nicht erzielt werden kann; in den Einzelstaaten muss dies dem Governor angezeigt werden, der in bestimmter Zeit jedoch das Parlament wieder berufen muss[2]). Auch in Frankreich[3]) sind Einschränkungen gegeben, die Vertagung darf nicht den Zeitraum von einem Monat überschreiten und nicht mehr als zweimal in derselben Sitzungsperiode erfolgen. In demselben Artikel ist bestimmt, dass der Präsident die Schliessung der Session ausspricht.

In manchen süd- und mittelamerikanischen Republiken (z. B. Mexiko Art. 73, 74) besteht in der Zeit, in der der Kongress nicht versammelt ist, ein Ausschuss des Parlamentes, der dem Präsidenten gegenüber eine Art Kontrolle ausübt[4]).

3. An materiellen Rechten, durch die das Oberhaupt der Republik Einfluss auf die Gesetzgebung selbst hat, kommt zuerst

a) unter den positiven Funktionen

α) die Initiative in Betracht. Sie steht zu dem französischen Präsidenten[5]), dem Präsidenten Mexikos (Art. 65), den Senaten der Hansestädte[6]), in der Schweiz dem Bundesrat (Art. 102 Nr. 4) und den Vollziehungsbehörden in den Kantonen Bern Art. 41, Zürich Art. 40, Freiburg Art. 52, Solothurn Art. 38, St. Gallen Art. 62, Waadt Art. 59, Tessin Art. 26, Aargau und Thurgau Art. 39, Schaffhausen Art. 66, Wallis Art. 43; allerdings steht das Recht diesen Organen nicht ausschliesslich zu.

[1]) Lübeck Art. 37, Bremen § 49, Hamburg Art. 50.

[2]) Verfassung der Union II 3, Jowa IV 13, Kentucky III 13.

[3]) Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 2 Abs. 2.

[4]) Matter, La dissolution des assemblées parlementaires, Paris 1898, S. 255: „une députation de permanence, c'est-à-dire de méfiance".

[5]) Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3; auch findet eine Verfassungsänderung statt „sur la demande du Président" (Art. 8).

[6]) von Melle (Hamburg) S. 42; Klügmann (Lübeck) S. 50; Sievers (Bremen) S. 75.

Das nordamerikanische Staatsrecht hat es in Durchführung des Grundsatzes der Gewaltenteilung zwar vermieden, dem Oberhaupte ein so offensichtliches Recht wie die Initiative zuzuerkennen; doch besteht ein nicht unwesentlicher Einfluss auf den Gang der Gesetzgebung. Dem Präsidenten der Union ist bereits in der üblichen Rede, die er bei seinem Amtsantritte am 4. März vor dem Kapitol hält, Gelegenheit gegeben, sein Programm zu entwickeln. Nach Art. 2 Sekt. 3 soll er ferner von Zeit zu Zeit den Kongress über die Lage der Union informieren und dessen Beratung Massregeln, die er für nötig und nützlich hält, anempfehlen. Dieses Recht wird jetzt in der Weise gehandhabt, dass alljährlich bei der Eröffnung des Kongresses der Präsident eine schriftliche Botschaft, Message, an den Kongress richtet, während Washington bei dieser Gelegenheit persönlich redete und dann in königlichem Aufzuge erschien [1]). Ausser diesen jährlichen Botschaften lässt der Präsident dem Kongresse weitere Botschaften zugehen, so oft er es für nötig hält oder der Kongress es wünscht. Die Einzelstaaten kennen dies Institut ebenfalls; zuweilen findet sich die ausdrückliche Bestimmung, dass die Botschaft geschrieben werden muss [2]). Gleichzeitig mit der Botschaft übersendet der Präsident zu Beginn der Session eine Reihe Berichte der verschiedenen ihm untergeordneten Verwaltungsdepartements, die auf diese Weise ebenfalls Gelegenheit haben, dem Kongresse wünschenswerte Gesetze anzugeben [3]). Es stehen somit auch in Nordamerika der Exekutive ausreichende Mittel zu Gebote, gesetzgeberische Massnahmen anzuregen, wenn auch nicht verkannt werden darf, dass sie im Unterschiede zur Initiative nicht mit unmittelbar rechtlicher Wirkung den Gesetzgebungsapparat in Bewegung setzen. Die Messages sind in gewisser Beziehung mit den monarchischen Thronreden zu vergleichen.

In entsprechender Art verkehrt auch der französische Präsident mit den Kammern durch Botschaften, die von den Ministern verlesen werden [4]).

---

[1]) Bosc, Les droits législatifs du président des États-Unis d'Amérique, Paris 1906, S. 76, 77.

[2]) z. B. Pennsylvania IV 11, Alabama V 11, Louisiana Art. 63.

[3]) Bosc S. 85.

[4]) Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 6.

β) Während in fast allen andern Republiken die Exekutive an der **Beratung der Gesetze**, an der Feststellung des Gesetzesinhaltes, keinen Anteil hat — abgesehen von den Hansestädten, in denen der Senat zugleich gesetzgebender Faktor ist, und in denjenigen Schweizer Kantonen, in denen der Landammann der Landsgemeinde präsidiert —, ist es gerade die nordamerikanische Union, in der trotz der scharfen Gewaltensonderung der Präsident eine Einwirkung auf den Gang der Gesetzgebung ausübt. Es liegt hier ein Fall des konventionellen Rechtes vor. Wie das Volk unter praktischer Umgehung der Elektoren in Wirklichkeit den Präsidenten selbst wählt, so stehen auch trotz der Verfassung Exekutive und Legislative nicht in einem derartigen Gegensatze zueinander, wie man vermuten sollte; Präsident, Senatoren und Repräsentanten werden durch dieselbe mächtige Wahlorganisation gewählt; der Präsident gehört also der Partei, die die Kongressmajorität hat, an [1]). Das Schicksal des Gesetzes bestimmt sich weiter nicht durch seine Aufnahme im Kongress, sondern es wird bereits durch die Ausschüsse (Committees) des Kongresses geschaffen. Dadurch nun, dass die Ausschüsse von ihrem Rechte, ihnen genehme Personen zu hören, Gebrauch machen und die Meinung der Staatssekretäre einholen, wirkt die Exekutive durch ihren Einfluss in den Committees wesentlich auf die Beratung der Gesetze ein [2]).

γ) Das republikanische Staatshaupt entfaltet regelmässig eine verfassungsmässige Tätigkeit erst wieder nach der Fertigstellung des Gesetzes durch die Legislative. Ein Gesetzentwurf wird zum eigentlichen Gesetz erst, wenn ihm der Gesetzesbefehl, die Sanktion, erteilt ist. Dieses Recht der Sanktion kann seiner Bedeutung wegen nur demjenigen staatlichen Organe zustehen, welches nach dem Sinne der Verfassung die Funktionen des Gesetzgebers wahrnehmen soll. Grundsätzlich hat daher das republikanische Staatshaupt dieses Recht nicht, denn die konstitutionellen Verfassungen haben sämtlich, mehr oder minder durchgeführt, die Wahrnehmung der einzelnen staatlichen Funktionen verschiedenen Organen übertragen [3]). Nur die Verfassungen

[1]) Bosc S. 89 ff., 99.

[2]) Bosc S. 106.

[3]) Casimir-Périer, Vorwort zu Bompard, le Véto S. VI: sanction . . .

Argentiniens Art. 86 Nr. 4, Brasiliens Art. 48 und Chiles bestimmen, dass der Präsident die Gesetze sanktioniere. Hierunter kann jedoch für Argentinien nicht in der üblichen Bedeutung die Erteilung des Gesetzesbefehls verstanden werden. Denn abgesehen von dem grundsätzlichen Bedenken ist im Art. 73 die Formel für die Sanktion aufgeführt, die des Präsidenten in keiner Weise Erwähnung tut; die Bestimmungen über den Gang der Gesetzgebung (Art. 36, 68 ff.) sprechen überhaupt nicht von einem Sanktionsrecht des Präsidenten. Diese Antinomie wird dahin zu erklären sein, dass unter der Sanktion des Präsidenten die Billigung des Gesetzentwurfes zu verstehen ist, wie sie in Art. 69 erwähnt ist. Die Verfassung Brasiliens dagegen bestimmt ausser in dem angeführten Artikel, in dem Sanktion, Promulgation und Publikation als Rechte des Präsidenten aufgezählt werden, in dem Art. 16 ausdrücklich, dass die gesetzgebende Gewalt vom Nationalkongresse mit der Sanktion des Präsidenten der Republik ausgeübt werde. Die Sanktionsformel (Art. 37 § 4) lautet dementsprechend: „Der Nationalkongress beschliesst und ich sanktioniere folgendes Gesetz". Hiernach erschiene in Brasilien der Präsident allerdings als ein wichtiger Faktor der Gesetzgebung. Jedoch ist die Sanktion nicht unüberwindlich; wie aus den §§ 1—3 des Art. 37 hervorgeht, wirkt ihre Verweigerung nur wie das amerikanische Veto, sie kann durch zweidrittel Majorität ersetzt werden und ist also nur als eine Umschreibung des Vetorechts aufzufassen. Ebenso nimmt in Chile der Präsident an der Bildung der Gesetze teil, indem er sie sanktioniert und promulgiert (Art. 73 Nr. 1).

δ) Ein Gesetz muss, um Geltung zu haben und angewendet werden zu können, zur öffentlichen Kenntnis gebracht sein. Es finden sich hierfür die Bezeichnungen Ausfertigung, Promulgation, Publikation der Gesetze. Die Ausfertigung ist die Prüfung des verfassungsmässigen Zustandekommens des Gesetzes und die Feststellung seines authentischen Textes. Die republikanischen Verfassungen gebrauchen diese Bezeichnung zwar nicht, doch ist die Ausfertigung als notwendige Stufe des Gesetz-

---

incompatible avec le régime républicain. Saint Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs, Paris 1881, S. 259, und Manuel de droit constitutionnel, 2. édit., Paris 1885, S. 375, nimmt an, dass die Exekutivgewalt die Sanktion habe.

gebungswerkes anerkannt [1]). Die Form der Ausfertigung ist in Hamburg: „Der Senat hat in Übereinstimmung mit der Bürgerschaft beschlossen und verkündet hierdurch als Gesetz was folgt" [2]). Die Promulgation ist ein recht unklarer Begriff [3]). Jedenfalls ist sie nicht mit der Publikation gleichbedeutend, denn beide Begriffe kommen nebeneinander vor; gleichwohl wird promulgieren zuweilen in demselben Sinne wie verkünden gebraucht. Da unter der Publikation nur die Anordnung zur Veröffentlichung und Verkündigung der Gesetze verstanden werden kann, ist die Promulgation, wenn sie neben der Publikation erscheint, wohl am besten als die die Publikation vorbereitende, nach der Tätigkeit der Legislative der Exekutive zukommende Funktion anzusehen; als solche kommt aber nur die Prüfung der Gesetze daraufhin, ob sie zur Veröffentlichung geeignet sind, also die erwähnte Ausfertigung in Betracht. Promulgation und Publikation stehen dem Präsidenten zu in Brasilien Art. 48 Nr. 1. Wo dagegen die Promulgation als einzige einschlägige Funktion des Präsidenten erscheint, wird sie auch die Anordnung der Veröffentlichung mit umfassen; dies ist der Fall in Frankreich (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3, vom 16. Juli 1875 Art. 7), Mexiko Art. 85, Argentinien Art. 86 Nr. 4; die Befugnis der Promulgation hat die Vollziehungsbehörde in Uri Art. 62, Neuenburg Art. 49, Genf Art. 82. In Thurgau Art. 39 veröffentlicht der Regierungsrat die Gesetze, in Hamburg Art. 61 Abs. 3 (Art. 77: innerhalb 14 Tagen) verkündet der Senat die Gesetze [4]), ebenso gehört in Lübeck (Art. 49) und in Bremen § 57[1] die Publikation zum Wirkungskreise des Senates.

---

[1]) Grundsätzliches bei Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen, Breslau 1898, S. 68.

[2]) von Melle S. 86; im übrigen Wolffson, Staatsrecht Hamburgs S. 22.

[3]) Fleischmann S. 69. Über diese Begriffe vgl. auch Folleville, De la promulgation et de l'application des lois et des décrets, Douai et Paris 1876, S. 9; Batbie, Traité Bd. 8 S. 512: „promulgue: c'est-à-dire déclare exécutoires"; Schollenberger, Kantonalrecht S. 237.

[4]) Vgl. auch von Melle, Hamburgisches Staatsrecht S. 85. Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 72, meint unter Berufung auf Art. 20 der Verfassung, der Senat müsse das Leben eines nach seiner Meinung nicht verfassungsmässigen oder nicht zweckmässigen Gesetzes durch dringliche Anträge und Hinausschieben des Publikationstermins zu vernichten trachten.

Die Aufgabe, die Gesetze zur allgemeinen Kenntnis zu bringen, ist also durchgängig der Spitze des Staates in Republiken sowohl wie in Monarchien zugefallen. Sie ist nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht[1]). Denn wenn nach Belieben die Bekanntmachung unterlassen werden könnte, so hätte das Staatshaupt dadurch mittelbar ein wie eine Sanktionsverweigerung wirkendes Vetorecht in der Hand, es bestände die Möglichkeit unliebsame Gesetze zu unterdrücken, was nicht dem Sinne der Verfassung entsprechen würde[2]). Eine Zeichnung der Gesetze durch das Staatshaupt unter ministerieller Gegenzeichnung enthält nur die Feststellung, dass die zur Gültigkeit des Gesetzes nötigen Willensäusserungen der Legislative vorliegen, sie bringt nicht eine eigene Willensäusserung zum Ausdruck. Im Hinblick hierauf sind Vorkehrungen getroffen worden. Dem französischen Präsidenten ist für die Promulgation eine Frist von einem Monate bzw., wenn das Gesetz für dringend erklärt ist, von drei Tagen gesetzt (Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 7). Die nordamerikanischen Verfassungen erwähnen ausdrücklich die Promulgation oder die Publikation nicht. Es wird hier ein Gesetz, nachdem es vom Kongresse angenommen ist, regelmässig durch die Unterzeichnung des Präsidenten oder des Governors perfekt, dem es vorgelegt werden muss, um ihm Gelegenheit zur Ausübung seines Vetorechtes zu geben[3]); billigt er das Gesetz nicht und verweigert er seine Unterschrift, ohne es innerhalb einer mehrtägigen Frist zurückzusenden, so wird es dennoch Gesetz[4]). Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze ist Pflicht des Staatssekretärs[5]).

Die Ausfertigung ist nicht mit der Sanktion gleichbedeutend; doch ist das Verhältnis beider zueinander nicht un-

[1]) Nach Art. 38 der Verfassung Brasiliens promulgiert der Präsident oder Vizepräsident des Senates im Namen des Kongresses, wenn innerhalb 48 Stunden die Promulgation durch den Präsidenten der Republik nicht erfolgt ist.

[2]) Ebenso besteht richtiger Ansicht nach eine Pflicht des deutschen Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze, da zu deren Zustandekommen nur das Zusammenwirken des Bundesrats und Reichstages nötig ist (Art. 5 der Reichsverfassung); anders Dernburg, Pandekten, 6. Aufl., Berlin 1900, S. 54 Anm. 5.

[3]) If he approves he shall sign it: Verfassung der Vereinigten Staaten Art. I Sekt. 7 § 2, Alabama V 13, Arkansas VI 15, usw.

[4]) Vgl. unten S. 134.

[5]) Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 320.

bestritten. Während die herrschende Lehre auf die Feststellung des Gesetzesinhaltes die Sanktion und erst nach dieser die Ausfertigung folgen lässt, vertritt Fleischmann [1]) den Standpunkt, dass die Ausfertigung der Sanktion vorausgehe, da der Gesetzesbefehl erst erteilt werden könne, wenn alle Vorbedingungen für das ins Leben Treten des Gesetzes erfüllt seien und im besonderen eine fehlerfreie Gesetzesurkunde vorläge. Beide Lehren setzen m. E. eine verschiedene Auffassung des Begriffes der Ausfertigung voraus. Wird als Aufgabe der Ausfertigung die Feststellung des Gesetzestextes zum Zwecke der Beendigung des Gesetzgebungswerkes durch die Sanktion angesehen, so ist sie als Grundlage und Voraussetzung der Sanktion dieser voranzustellen. Sieht man dagegen in der Ausfertigung das verbindende Glied zwischen dem Gesetzgebungswerke und der Gesetzesanwendung, so folgt sie nach der Sanktion, denn sie soll nicht nur dem Gesetzgeber den seinem Inhalte nach festgestellten Gesetzestext nachweisen, sondern auch allgemein nach aussen hin die Existenz eines vollgültigen, also sanktionierten Gesetzes bezeugen. Ich nehme für die Ausfertigung diese weitergehende Aufgabe und einen entsprechenden Begriff an. Vor der Sanktion ist die Gesetzesurkunde noch kein Gesetz, sondern nur ein Entwurf; die Funktion des ausfertigenden Organs erschöpft sich aber nicht hier mitten im Gesetzgebungswerke, seine Tätigkeit ist zum mindesten nicht mit der Prüfung des noch zu sanktionierenden Gesetzestextes, die ebensogut dem Gesetzgeber zukommt, abgeschlossen. Jedes Gesetz bedarf der Ausfertigung, doch erfolgt diese erst, nachdem die eigentlichen legislativen Organe ihre Tätigkeit bei der Gesetzesbildung (also die Sanktion eingeschlossen) beendigt haben. Die Ausfertigung vermittelt die Handhabung des Gesetzes, sie garantiert der Anwendung des Gesetzes durch die Feststellung des Textes und die Prüfung der Voraussetzungen die rechtmässige Existenz des Gesetzes. Sie ist also eine Funktion bereits verwaltender (exekutiver) Natur, wie sich dies gerade in der Republik zeigt, in

[1]) Weg der Gesetzgebung S. 68 ff. Anschütz in der Besprechung von Fleischmanns Schrift (Forschungen zur brandenburgischen und preussischen Geschichte XII 318) stimmt diesem zu, hält die Frage jedoch nicht für praktisch. Nicht ablehnend Laband im Archiv für öffentliches Recht XIII 611.

der nicht wie in der Monarchie das ausfertigende Organ mit dem Staatshaupte als Organe der Legislative identisch ist. Wird auch die Sanktion zum Gegenstande der Prüfung gemacht, so ist allerdings die Folge, dass, wie Fleischmann gegen die herrschende Lehre anführt, einem sanktionierten Gesetze die Ausfertigung verweigert werden kann und dass so die Sanktion einen Teil seiner Bedeutung verliert. Dies widerspricht aber nicht dem logischen Gange der Gesetzgebung, indem zuerst ein Gesetz mit allen seinen Erfordernissen bestehen muss, um ausgefertigt und danach verkündet zu werden. Gegenstand der Ausfertigung ist nur die Prüfung des rechtmässigen Zustandekommens, nicht aber ein materielles Urteil über das Gesetz, daher kann auch eine der Sanktion folgende Ausfertigung nicht wie eine Sanktion wirken; der Gesetzesbefehl braucht nicht erteilt zu werden, er begreift also ein Urteil in sich, die Ausfertigung dagegen ist bei einem objektiven Befunde seiner Voraussetzungen, wie gesagt, eine Pflicht des Staatsoberhauptes. Schliesslich kann ein sanktioniertes Gesetz der Prüfung, ob die Sanktion vorliegt, nicht entbehren, es bedürfte also, auch wenn bereits zum Zwecke der Erteilung des Gesetzesbefehls ausgefertigt wäre, der nachfolgenden Ausfertigung.

ε) Eine Möglichkeit, materielle Gesetze zu schaffen, besteht für das republikanische Staatshaupt darin, dass ihm das Verordnungsrecht übertragen ist. Eine Verordnung ist ein Gesetz im weiteren Sinne, unterscheidet sich jedoch von einem Gesetze im engeren Sinne dadurch, dass das Recht, Verordnungen zu erlassen, gewöhnlich auf weniger wichtige und umfangreiche Gebiete sich bezieht und daher meist von der gesetzgebenden Gewalt, der es natürlich an sich zusteht [1]), der Regierungsgewalt übertragen ist [2]). Insoweit Verordnungen in den Rechtszustand

[1]) Nach Duguit, L'État, les gouvernants et les agents, S. 342, wird das Verordnungsrecht nicht vom Parlamente an den Präsidenten delegiert, da die grundsätzlich getrennten Gewalten keine subjektiven Rechte haben; das Parlament hat das objektive Recht von der Rechtsregel erhalten, kann also die Regierung nicht beauftragen, ein subjektives Recht, das es selbst nicht hat, auszuüben.

[2]) Über Begriff, Einteilung und Literatur siehe Meyer, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts (6. Aufl.) S. 570; Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Berlin 1895, Bd. 1 S. 129.

der Untertanen eingreifen (Rechtsverordnungen), bedarf es, weil eine derartige Wirkung eigentlich nur verfassungsmässigen Gesetzen zukommt, wie ich mit der herrschenden Lehre annehme, einer besonderen Delegation seitens der Legislative [1]). Zu diesen Verordnungen gehören insbesondere Ausführungsverordnungen, Polizeiverordnungen und Notverordnungen; sie müssen auch publiziert sein. So kann der französische Präsident Verordnungen erlassen, um die Ausführung der Gesetze zu sichern [2]); die nordamerikanischen Staatshäupter haben dagegen kein Verordnungsrecht. In den Kollegialrepubliken steht das Verordnungsrecht dem Kollegium als solchem zu. Dem Bundesrate der Eidgenossenschaft ist es durch ein besonderes Gesetz, nicht im Art. 102 der Verfassung, übertragen worden [3]); in manchen Kantonen [4]) jedoch stützen sich die Vollzugsbehörden und ebenso die Senate [5]) in den Freien Städten auf ausdrückliche Vorschrift der Verfassung.

Aus der Stellung des Staatshauptes als Chefs der Exekutive folgt, dass es ohne weiteres, ohne ausdrückliche Ermächtigung berechtigt ist, sog. Verwaltungsverordnungen, Reglements, Instruktionen, zu erlassen. Dies sind solche Verordnungen, durch die ein höheres Verwaltungsorgan einem untergeordneten gegenüber in die Tätigkeit oder die Organisation der Verwaltungsbehörden eingreift. Sie berühren nicht die Aufgaben der Legis-

[1]) Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt S. 16.

[2]) Raiga, Le pouvoir réglementaire du Président de la République, Paris 1900, S. 65 (auf Grund des Art. 3 des Gesetzes vom 25. Februar 1875: il en surveille et en assure l'exécution); Saint Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs S. 509, Manuel de droit constitutionnel S. 378 ff.; Dupriez, Les ministres S. 480; siehe auch S. 481, und bei Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts S. 36—39, eine Einteilung der Dekrete, je nachdem Mitwirkung der Minister oder des Staatsrates erforderlich ist.

[3]) Blumer-Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts Bd. 3 S. 89; er hält unter Umständen eine stillschweigende Delegation des Verordnungsrechtes für möglich. Schollenberger, Kommentar zur Schweiz. Bundesverfassung 1905, S. 548, leitet das Recht des Bundesrates zum Erlasse von Rechtsverordnungen aus Art. 102 Nr. 5 der Verfassung („er vollzieht die Bundesgesetze") ab.

[4]) so in Uri Art. 59 e (Verordnungen und Vollziehungsverordnungen) und Zug § 47 d.

[5]) Bremen § 57 e, Hamburg Art. 61, Lübeck Art. 51 III (Vollzugsverordnungen, Verordnungen für Handhabung der Gesetze).

lative und werden hier nur des Zusammenhanges mit den Rechtsverordnungen wegen erwähnt. Im Rahmen seiner Kompetenz kann also jedes Oberhaupt der Republik, ohne sich auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung stützen zu müssen, derartige Verordnungen, die generell die Verfügung des übergeordneten Organs im Einzelfalle ersetzen, erlassen.

b) Neben diesen sich auf das Werk der Gesetzgebung beziehenden Funktionen bestehen auch Rechte des Staatshauptes, die **negativer** Natur sind, insofern sie auf den Gang der Gesetzgebung einen vernichtenden oder wenigstens hemmenden Einfluss auszuüben vermögen.

α) Hier ist an erster Stelle das bekannte sog. **Vetorecht**[1]) der nordamerikanischen Republiken zu nennen[2]). In der Union[3]) wie in den Gliedstaaten[4]) wird jeder Gesetzentwurf (bill, aber auch andere der Kompetenz der Legislative unterliegende Beschlüsse), nachdem er von der Legislative angenommen ist, aber bevor er Gesetzeskraft erlangt, dem Staatshaupte vorgelegt. Wenn dieses den Entwurf nicht genehmigt und nicht unterzeichnet, so sendet es ihn dem Hause, das ihn zuerst einbrachte, unter Angabe seiner Bedenken zurück. Dieses prüft den Gesetzentwurf und die geäusserten Bedenken und lässt dann eventuell den Entwurf fallen. Stimmt aber nach der Prüfung die Mehrzahl des Hauses — in der Union zwei Drittel, in den Einzelstaaten zwei Drittel oder einfache Majorität — nochmals für den Entwurf, so wird er Gesetz. Der Entwurf wird auch dann Gesetz, wenn innerhalb einer mehrtägigen Frist — zehn Tage in den Vereinigten Staaten und einigen Gliedstaaten, in anderen Staaten drei oder fünf Tage — das Staatshaupt ihn nicht unterzeichnet und auch nicht zurückgesandt hat. Gesetzentwürfe, die vom Kongress in den letzten zehn Tagen einer Session beschlossen sind, können nur durch Unterzeichnung des Staatshauptes, nicht auch durch eine zweite Annahme der Legislative zu gültigen Gesetzen werden (sog. pocket veto).

[1]) Gegen den „abusus“ dieser Benennung mit sachlichen Gründen v. **Holst**, Staatsrecht der Ver. Staaten S. 62.

[2]) **Mason**, The veto power, Boston 1890; auch **Bosc** a. a. O. S. 157 ff.; **Bryce**, The American Commonwealth Bd. 1 S. 53, 54; **Story**, Commentaries §§ 881 ff.

[3]) Verfassung Art. I Sekt. 7 § 2.

[4]) z. B. New York IV 9, Oregon V 15, Pennsylvania IV 15.

Mittel- und südamerikanische Republiken haben das Institut des Veto, höchstens mit geringfügigen Änderungen, übernommen [1]).

β) Ähnlich ist das Recht des französischen Präsidenten, innerhalb des Zeitraums, in dem er das ihm übermittelte Gesetz promulgieren muss (ein Monat bzw. drei Tage), durch eine mit Gründen versehene Botschaft, von den beiden Kammern eine neue Beratung des Gesetzes zu verlangen, die nicht verweigert werden darf (Art. 7 Abs. 2 des Gesetzes vom 16. Juli 1875) [2]). Auch in Genf kann der Staatsrat ein Gesetz vor der Promulgation dem Grossen Rate innerhalb sechs Monaten, mit seinen Bemerkungen versehen, zurückgeben, muss es aber bei einer neuen Annahme sofort promulgieren (Art. 54); es besteht also ebenfalls ein suspensives Veto.

γ) Ausserdem ist dem französischen Präsidenten das Recht der Auflösung der Deputiertenkammer vor Ablauf der Mandate zugestanden [3]). Er darf dies jedoch nur mit Zustimmung des Senates tun, ausserdem müssen zwei Monate später die Wahlkollegien für die Neuwahlen und in weiteren zehn Tagen nach Schluss des Wahlaktes die Kammern versammelt sein (Art. 5 des Gesetzes vom 25. Februar 1875).

Dies Recht, die Kammern aufzulösen, besteht nicht in den amerikanischen Republiken, der Schweiz und den Hansestädten [4]). Differenzen zwischen Senat und Bürgerschaft werden durch Entscheidungskommissionen oder durch das Reichsgericht entschieden [5]). Solche Vorkehrungen mussten hier getroffen werden, da der Senat in besonderem Masse die Staatsgewalt ausübt; in anderen Republiken tritt natürlich die Exekutive gegenüber der Repräsentation des Volkes zurück.

---

1) Mexiko Art. 61, Argentinien Art. 69 ff., Brasilien Art. 37.

2) Bompard, Le véto du Président de la République et la sanction royale, Paris 1906, S. 239 ff. Der französische Präsident hat von diesem Rechte nie Gebrauch gemacht.

3) Duguit, L'État, les gouvernants et les agents, S. 330, sagt von diesem Rechte: il est toujours l'ancienne prérogative royale, conservée à notre monarque électif et appliquée au mécanisme parlementaire.

4) Matter, La dissolution des assemblées parlementaires, Paris 1898.

5) Matter S. 262; von Melle S. 176 ff.; Lübeck Art. 73 ff.; Hamburg Art. 70 ff.; Bremen § 66 und Ges. über Erledigung von Meinungsverschiedenheiten (bei Stoerk S. 607).

4. Die Bedeutung und der rechtliche Charakter dieser legislativen Rechte, besonders der drei negativen Rechte (Veto, Neuberatung und Auflösung), sind sehr bestritten [1]. Dies ist verständlich, denn einerseits stellen sie in der Tat erhebliche Einwirkungen auf den Gang der Gesetzgebung dar, andererseits widerstrebt es, der Exekutive einen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt, von der sie grundsätzlich ausgeschlossen sein sollte, zuzubilligen. Eine Trennung der Gewalten, wie sie das Ideal dieser Theorie ist und wie es in der Verfassung von Massachusetts ausgesprochen ist, dass keine Gewalt von der andern abhängig sein solle, ist nicht möglich, aber auch nicht nötig oder wünschenswert. Gerade die amerikanischen Verfassungen, deren Typus, die Verfassung der Vereinigten Staaten, immer als ein Muster in dieser Beziehung hingestellt wird, haben am wenigsten eine vollkommene Isolierung jeder Gewalt durchgeführt; mit vollem Bewusstsein ist in der nordamerikanischen Unionsverfassung ein System von „checks and balances“ [2]) geschaffen worden zum Zwecke, die Macht jeder Gewalt durch die der anderen zu begrenzen und zu kontrollieren.

Unter diesem Gesichtspunkte ist insbesondere das nordamerikanische suspensive Veto, aber auch die Botschaft an den Kongress, zu verstehen. Prüft man ausserdem die materiellen Rechte auf ihre Wirkung, so wird man sagen müssen, dass diese Rechte zwar die Beratung oder wiederholte Beratung von Gesetzen anregen können, aber dann einen entscheidenden Anteil an dem Zustandekommen oder Nichtzustandekommen der Gesetze nicht haben. Man kann keinesfalls von einem Anteil an der Gesetzgebung sprechen, denn die Funktionen des Präsidenten sind nicht unumgänglich notwendig für das Werden des Ge-

[1]) Für die legislative Natur des Veto sprechen sich aus Mason, The veto power (er leitet es aus einer aktiven Teilnahme am Gesetzgebungswerke ab), Bosc S. 158 und Cooley, Treatise S. 50. Es sehen dagegen in dem Veto nicht einen Anteil der Exekutive an der Gesetzgebung: Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat S. 320; Steinbach, Die rechtliche Stellung S. 92; v. Orelli, Artikel „Veto“ in der Encyclopaedia Britannica Bd. 24.

[2]) Foster, Commentaries Bd. 1 S. 298; Saint Girons, Manuel S. 390 ff.; Bryce Bd. 1 S. 102 ff.; Cooley, The general principles of constitutional law S. 141—163.

setzes. Keine Kammer des Parlamentes kann zwar allein für sich ein fertiges Gesetz erlassen, aber jede Kammer ist notwendiger Faktor und daher Mitglied der Legislative. Jeder Äusserung eines der Rechte der Exekutive kann vernichtend begegnet werden, sei es durch Fristablauf bei unterlassener Promulgation (Frankreich) oder Nichtäusserung auf einen Gesetzentwurf (Nordamerika), sei es durch entgegenstehenden Willen des Parlamentes (erneuten Beschluss gegenüber dem Veto), sei es durch einfache Nichtbeachtung der gebotenen Anregung (message). Diese materiellen Rechte haben unter Umständen weniger Erfolg, als die formellen Rechte, wenn z. B. die Verfassung für den Fall, dass der Präsident die Wahlen nicht ausschreibt und die Kammern nicht beruft, keinen Ersatz vorgesehen hat, also kein Selbstversammlungsrecht des Parlamentes ausspricht und keinen andern Staatsbeamten zur Vornahme der unterlassenen Handlung verpflichtet.

Ergibt es sich, dass die besprochenen sog. legislativen negativen Rechte keinen Anteil an der Gesetzgebung im eigentlichen Sinne gewähren, so stellen sie doch einen wichtigen Teil der Kompetenz des republikanischen Staatshauptes dar. Vor allem aber gilt — bei diesen der Legislative gegenüber wahrzunehmenden Funktionen noch mehr wie sonst —, dass die Wirkung dieser Rechte weniger von einer positivrechtlichen durch die Verfassung gegebenen grösseren oder geringeren Machtfülle abhängig ist als von der Handhabung durch das Staatshaupt [1]). Während in Frankreich der Präsident von seinen Rechten, eine Neuberatung des Gesetzes zu verlangen und die Deputiertenkammer aufzulösen (dies wird bereits durch die erforderliche Zustimmung des Senates erschwert), keinen Gebrauch macht, hat sich in Amerika das Vetorecht als ein wichtiges Institut entwickelt [2]); wie der Einfluss des Präsidenten der Vereinigten Staaten auf die Committees zeigt, ist sogar eine Einwirkung auf die Legislative möglich ohne jede verfassungsmässige Unterlage.

[1]) Vgl. Dupriez, Les ministres Bd. 2 S. 532.

[2]) Vgl. die statistischen Übersichten über Häufigkeit und Gegenstand dieses Rechtes bei Mason, The veto power. In der Literatur des Vetorechtes wird auch viel darauf hingewiesen, dass das amerikanische Volk eine häufige Anwendung im Interesse einer selbständigen Stellung des Präsidenten dem Kongresse gegenüber gern sieht.

Was die rechtliche Natur der positiven legislativen Rechte anlangt, so sind Ausfertigung, Promulgation und Publikation als reine Verwaltungsakte zu beurteilen. Ihre Existenz ist zwar Vorbedingung für die Anwendung eines Gesetzes, doch gehören sie selbst nicht mehr zu dem eigentlichen Gesetzgebungswerke; die Bezeichnung als legislative Funktionen bestimmt also denjenigen Teil der Kompetenz des Hauptexekutivorgans, in dem es sich mit der Kompetenz der gesetzgebenden Organe berührt. Die Sanktion des republikanischen Staatshauptes ist nicht der eines Monarchen gleichzusetzen; sie ist nicht ein Teil des Gesetzgebungswerkes an sich, sondern, wie wir gesehen haben, nur ein verschleiertes Vetorecht und wie das nordamerikanische suspensive Veto ein Ausfluss der Hauptfunktion des Staatshauptes, der ihm übertragenen allgemeinen Sorge für das Wohl des Staates und damit auch der Sorge für das Zustandekommen guter Gesetze; sie ist also auch eine exekutive Funktion.

Anders ist das Verordnungsrecht zu beurteilen. Es verleiht einen wirklichen Anteil an der Gesetzgebung, da im Wege der Verordnung ebenso wie in dem der Gesetzgebung Rechtsnormen allgemein verbindlichen Inhalts gesetzt werden. Die Verordnung ist keinesfalls deshalb als ein Akt der Verwaltung anzusehen, weil sie von dem Hauptexekutivorgane ausgeht[1]).

5. Schliesslich bestehen noch rechtliche Beziehungen zwischen dem republikanischen Staatshaupte und dem Parlamente dann, wenn das Staatshaupt von dem einen Hause des Parlamentes in Anklagezustand versetzt und von der anderen Kammer abgeurteilt wird. Das **Parlament** fungiert dann **als Anklagebehörde und Gerichtshof**, es nimmt also keine legislative Funktionen wahr. Deshalb und wegen des Zusammenhanges mit der Lehre von der Verantwortlichkeit des Oberhauptes ist hierüber an anderer Stelle zu handeln.

III. Das, was über das Verhältnis des republikanischen Staatshauptes zu der **richterlichen Gewalt** zu sagen ist, ergibt sich

[1]) **Raiga**, Le pouvoir réglementaire du Président de la République S. 23, bezeichnet das Gebiet der Verordnungsgewalt als „zône mixte“.

1. in seinen Grundlagen aus den bisherigen allgemeinen Erörterungen. Die Oberhäupter der Republiken und die Richter sind Organe des Staates, und zwar Beamte und Behörden in den oben entwickelten Begriffen. Sie nehmen Funktionen des Staates wahr, soweit ihre verfassungsmässige Kompetenz reicht. Da das Staatshaupt der Republik oberster Beamter ist, ist ihm an sich der richterliche Beamte untergeordnet; jedenfalls streitet hierfür die Vermutung. Die Grundgesetze der heutigen konstitutionellen Staaten weisen jedoch dem Richter unter den Beamten eine besondere, unabhängige Stellung an. Es ist bereits oben bei der Besprechung des Begriffes der Repräsentation darauf verzichtet, in der anderen staatlichen Organen gegenüber unabhängigen, sich auf die Verfassung gründenden Stellung ein wesentliches Begriffsmerkmal zu finden. Wie die Bezeichnung des republikanischen Staatshauptes als eines Repräsentanten abgelehnt wurde, so kann auch für den richterlichen Beamten dieser Begriff nicht als ausreichende Bezeichnung gelten. Preuss[1]) erklärt in Durchführung der organischen Theorie die tatsächliche Unabhängigkeit des Richters dadurch, dass der Monarch nicht selbst richten (und keine Polizeiverordnung erlassen) könne, dass er deshalb als Ernennender Rechte nicht auf den Ernannten übertragen (nemo plus iuris) und ihn von sich abhängig machen könne. Allerdings kann und darf der konstitutionelle Monarch nicht selbst die richterliche Gewalt ausüben; der Grund ist jedoch nicht in einer besonderen Qualifikation des Richters zu suchen, sondern ist einfach der, dass der konstitutionelle Monarch Organ des Staates, wenn auch Träger der Staatsgewalt, ist, in der Ausübung der Staatsgewalt beschränkt und nur nach Massgabe der Verfassung zu ihr befähigt ist. In konstitutionellen Monarchien und Republiken aber wird nach der Verfassung die richterliche Gewalt durch die Richter ausgeübt; in einem absolut monarchisch regierten Staate liegt hingegen kein Grund vor, falls nicht schon konstitutionelle Gedanken mehr oder weniger Anerkennung gefunden haben, dem Monarchen rechtlich einen Eingriff in die Rechtsprechung zu verwehren, denn er ist alleiniger Träger der Staatsgewalt und in ihrer Ausübung nicht beschränkt;

[1]) Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 69, 70.

eine besondere Unabhängigkeit anderer staatlichen Organe kann nur auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung sich stützen. Preuss führt weiter aus, dass die Unterordnung eines Organs gegenüber einem andern keine Ableitung der Kompetenz selbst begründe. Dies trifft in gewisser Hinsicht zu. Ein vom Präsidenten ernannter Minister, Staatssekretär oder Richter ist nicht Beamter des Präsidenten, sondern des Staates. Dies wird aber schon genügend berücksichtigt, wenn festgehalten wird, dass das kreierende Organ bei der Bestellung durch die Verfassung gebunden ist und natürlich auch nicht nach Belieben die Rechtsstellung des untergeordneten Organs ändern kann. Insofern beruht die Rechtsstellung aller staatlichen Organe auf der Verfassung, aus der sie unmittelbar ihre Rechte und Pflichten herleiten [1]). Dem kreierenden Organe steht aber bei der Bestellung in gewissem Umfange eigener freier Wille zu.

Die exzeptionelle Stellung des richterlichen Beamten beruht also auf positiver Verfassungsvorschrift. Das Interesse der Rechtsprechung lässt eine möglichste Unabhängigkeit der rechtsprechenden Organe als erwünscht erscheinen. Daher gewährt das konstitutionelle Staatsrecht heute die richterlichen Garantien der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit, jedenfalls stehen die Richter in mancher Beziehung unabhängiger da als andere Beamte, wie dies schon in der Disposition vieler Verfassungen, der Nebeneinanderstellung der gesetzgebenden, vollziehenden und richterlichen Gewalt, ausgedrückt ist. Diese Garantien stellen sich als Privilegien dar, sie gewähren eine Ausnahmestellung. Im übrigen ist der Richter Staatsbeamter wie jeder andere.

2. Aus diesem Grunde steht dem Staatsoberhaupte die Ernennung der Richter [2]) wie die der übrigen (wenigstens höheren) Staatsbeamten zu, und zwar auch dann, wenn sie in der Verfassung nicht vorgeschrieben ist. Verschiedene Verfassungen enthalten ausdrückliche Vorschriften, teils weil sie

[1]) Affolter, Staat und Recht, in den Annalen 1903 S. 127: durch die Wahl wird nicht die Organeigenschaft geschaffen, sondern diese ist Wirkung des Rechts; daher keine abgeleitete Kompetenz.

[2]) Siehe hierzu die Monographie: Ulrich, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken.

im übrigen von diesem Grundsatze abweichen, teils weil sie ihn der sonst durchgeführten Scheidung beider Gewalten gegenüber betonen wollen. Nach amerikanischem Staatsrecht ernennt der Präsident (Governor) die Mitglieder des höchsten Gerichtshofes sowie alle anderen Beamten, soweit ihre Bestellung nicht anderweit geregelt ist, jedoch auf Rat und mit Zustimmung des Senates [1]). Der französische Präsident ernennt alle Beamten, also auch die richterlichen. In den Freien Städten ernennen die Senate die Richter [2]). In der Schweiz dagegen werden sie nicht von der Exekutive bestimmt, sondern von der gesetzgebenden Versammlung [3]).

3. Auf die Funktionen der richterlichen Gewalt, die Rechtsprechung, steht dem republikanischen Staatshaupte natürlich kein Einfluss zu. Denn im Gegensatz zu den Funktionen der Legislative berührt die Rechtsprechung weniger die Organisation des Staatsganzen als solche, auf die dem Oberhaupte immer ein gewisser Einfluss vorbehalten sein muss. Die angestrebte Isolierung der richterlichen Gewalt gegenüber der Exekutive liess sich hier besser als für die Legislative durchführen. Es findet sich höchstens eine Vorschrift wie die, dass der Präsident der richterlichen Gewalt die für eine schnelle Rechtsprechung notwendigen Erleichterungen verschaffen soll (Verfassung Mexikos Art. 85 XIII) [4]).

4. Eine Einwirkung auf den Vollzug der rechtmässig zuerkannten Strafe stellt das Begnadigungsrecht dar. Der französische Präsident übt das Recht ohne jede Einschränkung aus, jedoch können Amnestien nur durch Gesetz angeordnet werden [5]). Bundespräsidenten können natürlich nur innerhalb der Kompetenz der Bundesgerichte begnadigen: Mexiko Art. 85 XV,

---

[1]) Bundesverfassung Art. II Sekt. 2 § 2; vgl. z. B. Maryland II 10; Mexiko Art. 85 Nr. 2; Argentinien Art. 86 Nr. 5; Brasilien Art. 48 Nr. 5.

[2]) von Melle S. 101; z. B. Hamburg Art. 19: Dem Staate steht die Oberaufsicht über sämtliche Justizbehörden zu.

[3]) z. B. Bundesverfassung Art. 85 Nr. 4, Bern Art. 53.

[4]) Über die richterliche Gewalt in den Vereinigten Staaten von Amerika, besonders über das Recht, die Gültigkeit der Gesetze zu prüfen und die Frage, ob die richterlichen Entscheidungen die Exekutive binden, vgl. Moll, Der Bundesstaatsbegriff in den Vereinigten Staaten von Amerika S. 34 ff., 47.

[5]) Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3 Abs. 2.

Brasilien Art. 48 Nr. 6. Der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika kann Straferlass bei Vergehen, die sich gegen den Bund richten, ausser in Fällen des Impeachment, gewähren [1]. In ähnlichem Masse steht den Governors für ihre Staaten das Recht zu, Strafe zu erlassen und Ausstand zu gewähren [2]. In den deutschen Republiken [3] sind es die Senate, die das Begnadigungsrecht ausüben, während in der Schweiz das Begnadigungsrecht der Exekutive entzogen ist. Es steht in der Eidgenossenschaft (Art. 85 Nr. 4) der Bundesversammlung, in den meisten Kantonen ebenfalls der Legislative zu, während in kleineren Kantonen die Landsgemeinde sich dies Recht vorbehalten hat.

5. Nach kantonalem Rechte ist den obersten Vollziehungsbehörden ferner die Beurteilung von Verwaltungsstreitigkeiten in letzter Instanz übertragen [4]. Ausserdem können die Regierungsräte Disziplinarstrafen gegen ihnen untergeordnete Behörden und Amtspersonen wegen Missachtung ihrer Befehle verhängen, zeitweise Amtseinstellung verfügen und sie in schweren Fällen in Anklagezustand versetzen [5]. Diese Funktionen, besonders die dem Staatshaupte der Republik als oberstem Beamten gegen ihm untergeordnete Beamte zustehende Disziplinargewalt, weisen bereits auf die Hauptaufgabe des Staatsoberhauptes, die Wahrnehmung von Funktionen der Verwaltung, hin.

§ 9. Fortsetzung. Die Exekutive.

I. 1. Es besteht heute wohl kein Zweifel mehr darüber, dass eine Verteilung der drei staatlichen Funktionen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung an verschiedene voneinander getrennte Organe sich nicht streng durchführen lässt [6]. Die heutige Staatsorganisation zeigt eine sehr kompli-

[1] Verfassung Art. 2 Sekt. 2: grant reprieves and pardons; vgl. hierüber Pomeroy, An introduction to the constitutional law of the United States 3. ed., New York 1875, S. 455 ff. In der Praxis weit ausgelegt, so dass auch Amnestien darunter fallen (v. Holst, Staatsrecht d. Ver. Staaten S. 114).

[2] z. B. New Yersey V 9, 10.

[3] Bremen § 57i; Hamburg Art. 24; für Lübeck Klügmann S. 44; von Melle S. 94, 95.

[4] Unterwalden ob dem Wald Art. 50o, Freiburg Art. 52e, Bern Art. 40.

[5] Uri Art. 62n; Unterwalden ob dem Wald Art. 50e.

[6] Statt aller sei auf die jüngsten Ausführungen eines belgischen Schrift-

zierte Durchdringung der Gewalten. Jedes Staatsorgan hat zwar einen eigenen Tätigkeitskreis, eine Kompetenz, genau abgegrenzt, es kann jedoch höchstens relativ nach seinen Hauptfunktionen dieser oder jener „Gewalt" zugerechnet werden. Der Richter übt auch vollziehende Gewalt aus, das Parlament fungiert unter Umständen als Gerichtshof, der Monarch entfaltet eine teils gesetzgebende teils verwaltende Tätigkeit, sogar das republikanische Staatshaupt hat legislative Rechte. Wenn daher das republikanische Staatshaupt als der Repräsentant der Exekutive bezeichnet wird, so kann dies weder heissen, dass es selbst nur Organ der Exekutive ist, noch dass andere staatliche Organe, die gewöhnlich einer anderen Gewalt zugezählt werden, exekutive Funktionen nicht ausüben können; es kann zunächst nur bedeuten, dass das republikanische Staatsoberhaupt das Hauptorgan der Exekutive ist und dass seine Tätigkeit in erster Linie eine verwaltende ist.

Zu demselben, bei einem Blicke auf die positiven Verfassungsbestimmungen offensichtlichen Ergebnis, dass eine Isolierung jeder einzelnen Gewalt nicht durchgeführt ist, führen auch die weiter unter folgenden theoretischen Erwägungen.

2. Wir müssen uns hier schon deshalb mit der Lehre von der Gewaltenteilung sowie mit dem Begriffe der Exekutive auseinandersetzen, weil das republikanische Staatshaupt oft als der Chef der Exekutive, als oberster vollziehender Beamter bezeichnet wird, womit dann der Begriff des Oberhauptes der Republik genügend gekennzeichnet zu sein scheint. So beginnen die amerikanischen Verfassungen den oft mit „Executive Power, Executive Department" überschriebenen Abschnitt mit Sätzen wie: The executive power shall be vested in a President (Vereinigte Staaten von Amerika), the executive department shall consist of a governor etc., the supreme executive power of this State shall be vested in a chief magistrate (nordamerikanische Staaten). „El Poder Ejecutivo de la Nacion" wird vom Präsidenten ausgeübt (Argentinien Art. 74); der Bundesrat ist die oberste „vollziehende und leitende" Behörde der Eidgenossenschaft, die kan-

stellers verwiesen: Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique 1906 I 340, sowie auf Ernst v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im 19. Jahrhundert I 1907 S. 61, 136.

tonalen Regierungsräte werden ebenfalls als „Vollziehungs- und Verwaltungsbehörden“, der Senat als „Regierung des Bremischen Staats“ (§ 57), als Inhaber der vollziehenden Gewalt und oberste Verwaltungsbehörde in Hamburg (Art. 19) bezeichnet.

Dass diese Auffassung des republikanischen Staatshauptes als obersten Exekutivorgans auch die herkömmliche ist, hat die oben (bes. S. 28, 29) dargestellte geschichtliche Entwicklung der Spitze in der Republik gezeigt, im einzelnen z. B. die Ernennung Thiers' zum Chef der Exekutive, die Übertragung der Exekutivgewalt an Mac Mahon auf sieben Jahre, die Gestaltung der Rechtsstellung der nordamerikanischen Staatshäupter nach dem Vorbilde der obersten Verwaltungsbeamten der britischen Krone in den Kolonien. Es ist auch darauf hingewiesen, dass das Staatsoberhaupt als Einzelperson für die Wahrnehmung der ihm übertragenen Funktionen besonders geeignet ist: agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs[1].

3. Die gesamte Staatsgewalt ist der Inbegriff aller Machtbefugnisse, die dem Staate über Land und Leute zustehen[2]. Sowenig wie sich die Zwecke des Staates voraussehen und die Schranken für eine souveräne Staatsgewalt bestimmen lassen, sowenig lassen sich auch sämtliche Funktionen des Staates, die Fälle, in denen der Staat von seinen Machtbefugnissen Gebrauch macht, anführen und voraussehen, „die unerschöpfliche Mannigfaltigkeit des Denkbaren schliesst eine Aufzählung aller Einzelheiten unbedingt aus“[3]. Es lassen sich also auch nicht die Organe, die zur Wahrnehmung staatlicher Funktionen bestimmt sind, übersehen. Trotzdem ist es berechtigt, die Funktionen und die Organe nach bestimmten Einteilungsgründen zu gruppieren, wie die Lehre von den drei Funktionen, Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, annimmt, im Anschlusse an die schon von Aristoteles gelehrte Dreiteilung der materiellen Souveränitätsrechte: τὸ βουλευόμενον περὶ τὰς

[1]) Vgl. Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 234.

[2]) Hübler, Organisation der Verwaltung S. 7.

[3]) Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union S. 37, vgl. auch dort S. 46, 47; ferner Seelig, Hamburgisches Staatsrecht S. 64: „Die Lehre von der Gewaltenteilung erschöpft nicht die Erscheinungsformen der Staatsgewalt“.

ἀρχάς, τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν und τὸ δικάζον. Diese Theorie geht aber dann fehl, wenn eine grundsätzliche Unterordnung der beiden letzteren Gewalten unter die Gesetzgebung angenommen wird. An und für sich sind die drei Funktionen vollkommen gleichwertig, denn hinter jeder steht der Staat selbst. Dagegen können die Organe einander unter- bzw. übergeordnet sein.

Jellinek[1]) hält es daher für notwendig, zwischen materiellen und formellen Funktionen zu scheiden, d. h. zwischen den grossen Richtungen der Staatstätigkeit und den Tätigkeiten bestimmter Organgruppen: die materiellen Funktionen sind unter entsprechende Arten voneinander relativ unabhängiger Organe so verteilt, dass die Zuweisung einer grossen Masse von Objekten einer bestimmten Funktion an ihr zugehörige Organe derart erfolgt, dass sie alle in dem höchsten Organe den Ausgangs- und Einigungspunkt finden.

Die Träger der Staatsgewalt, die obersten Organe, können nie von anderen Organen abhängig sein; anders die Beamten, da sie durch übergeordnete Organe bestellt werden. In der Monarchie ist der Monarch, auch wenn er Chef der Exekutive ist, von keinem anderen staatlichen Organe abhängig, denn er ist Träger. In der Republik ist das Staatshaupt als Beamter von dem Träger der Staatsgewalt abhängig, einerlei welche Funktionen es wahrnimmt. Die gesetzgebende Gewalt ruht nun in der Republik beim Träger der Staatsgewalt, so dass sich mittelbar eine Abhängigkeit der Exekutive von der Legislative ergibt[2]). Nicht ist eine Gewalt an sich von der andern abhängig, sondern es ist das untergeordnete Staatsorgan von dem übergeordneten abhängig. Dass heute der Träger der Staatsgewalt die gesetzgebende Gewalt selbst ausübt, erklärt sich aus der Natur dieser Gewalt im Gegensatze zur Verwaltung, berührt

[1]) Allgemeine Staatslehre S. 594 ff., 598.

[2]) Nur mit dieser Beschränkung ist es richtig, wenn Piloty, Autorität und Staatsgewalt, im Jahrbuche der Internationalen Vereinigung f. vergl. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre (Berlin 1903) Bd. 6, 7 S. 567, fordert, dass in der Republik bei repräsentativer Regierungsform die Herrschaft des Parlamentes auch in die Exekutive durchgreifen müsse.

aber nicht die Möglichkeit, dass eine Verfassung die Gesetzgebung ebenfalls untergeordneten Organen überträgt; es ist nicht begrifflich ausgeschlossen, dass der König keinen Anteil an der gesetzgebenden Gewalt hat [1]). Wird der Präsident von dem Parlamente gewählt oder angeklagt und abgeurteilt, so unterliegt er hierin nicht Einwirkungen der Legislative, sondern es tritt das Parlament hier lediglich als Repräsentant des Trägers der Staatsgewalt auf; das souveräne Volk bestellt seinen höchsten Beamten selbst und behält sich auch dessen Aburteilung, um sie nicht untergeordneten Organen zu überlassen, selbst vor [2]). Man sieht, die Eigenschaft der Richter als „Repräsentanten der richterlichen Gewalt" verleiht ihnen nicht eine ausschliessliche Zuständigkeit.

Eine strenge Durchführung des Grundsatzes der Sonderung der Staatsfunktionen ist schliesslich auch aus politischen Gründen nicht möglich. Ebenso wie die Vereinigung aller Gewalten in einer Hand zum Missbrauche und zur Tyrannei führt (wodurch besonders Montesquieu seine Lehre empfahl), kann eine scharfe Trennung der Funktionen zu einer Verwirrung und Auflösung des Staatsganzen führen, zumal wenn nach dem Grundsatze des Präsidenten Jackson jede der drei Gewalten die Verfassung so auslegt und anwendet, wie sie sie versteht und nicht wie die anderen sie verstehen [3]). Wenn die unendlich vielen einzelnen Funktionen zu bestimmten Gruppen, der gesetzgebenden, richterlichen und vollziehenden Gewalt, zusammengeschlossen und sich gegenüber gestellt werden, so ist andererseits doch die Anforderung zu stellen, dass „die unterschiedenen Organe der Staatsgewalt in ein Verhältnis zueinander gesetzt seien, welches in geordneter wechselseitiger Beeinflussung das einheitlichen Zusammenwirken für die politischen Aufgaben ermöglicht

---

[1]) Vgl. auch Bernatzik, Der Verfassungsstreit zwischen Schweden und Norwegen (in Grünhuts Zeitschrift 1899 Bd. 26 S. 309, 310).

[2]) Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Teil 2, Leipzig 1888, S. 16: „Es widerspricht schlechterdings der Natur jeder Volksvertretung, sich in der Aufgabe einer Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu isolieren . . . Sie muss notwendig, in irgend welchem Umfange, auf eine bestimmte Einwirkung auch auf die vollziehende Gewalt hindrängen".

[3]) Duc de Noailles in der Revue des Deux Mondes Bd. 92 S. 805.

und verbürgt. Unter diesen Gesichtspunkten messen wir theoretisch und praktisch den Wert der Organisation eines Staates. Die Messung ist eine schwierige Aufgabe schon im einfachen Staate mit dem vielfach verschlungenen Räderwerk, das die moderne Entwicklung und insbesondere das repräsentative System geschaffen hat" [1]).

II. Dass die Einteilung der Staatsfunktionen in der angegebenen Weise nicht zwingend ist, geht schon daraus hervor, dass auch andere Einteilungen bestehen. Gewöhnlich versteht man unter der Gesetzgebung die Aufstellung von Rechtsnormen, unter der Rechtsprechung ihre Verwirklichung gegenüber Verletzungen [2]) und unter der Exekutive oder der Verwaltung im engeren Sinne die Tätigkeit zur Wahrnehmung der politischen Zwecke mit Ausnahme der ersten beiden Funktionen. Die Verwaltung im weiteren Sinne ist jede dauernde auf die Erfüllung der Staatsaufgaben gerichtete Tätigkeit. Nach der herrschenden Ansicht ist der Begriff der Verwaltung im engeren Sinne, der Exekutive, also nur negativ zu bestimmen [3]). Schollenberger [4]) nimmt eine vollziehende und eine leitende Behörde an, Haenel [5]) scheidet die Regierung oder die formellen Hoheitsrechte, die in die Gesetzgebung und die Vollziehung zerfallen, von der Verwaltung, dem Inbegriffe der materiellen Hoheitsrechte. Eine andere Zweiteilung ist die in gesetzgebende und vollziehende Gewalt, letztere die Rechtspflege einschliessend [6]). Die französische Rechtswissenschaft versteht unter dem gouvernement die dirigierende Tätigkeit im Gegensatze zur administration, der ausführenden Tätigkeit [7]). Saint

[1]) Haenel Studien Teil 2 S. 36.

[2]) Ulrich, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken S. 7, erklärt für die Aufgabe der richterlichen Gewalt die Anwendung der staatlichen Rechtsordnung im konkreten Streitfall.

[3]) Vgl. Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung S. 45; Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 9, 13; auch Orban, Droit constit. de la Belgique I 410.

[4]) Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902, S. 252, 253.

[5]) Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 119 ff.

[6]) Hübler, Organisation der Verwaltung S. 9.

[7]) Loening, Verwaltungsrecht S. 2 Anm. 1; Hübler a. a. O. Vgl. auch Chilenische Verfassung Art. 72, sowie den Vorschlag Casimir-Périers vom

Girons[1]) unterscheidet deux pouvoirs, législatif und exécutif, und deux autorités, justice, gouvernement et administration. Auch Jellinek[2]) hebt die leitende Tätigkeit unter den staatlichen Funktionen hervor: die Verwaltung im materiellen Sinne enthält zwei in ihr zur Einheit verbundene Elemente, das der Regierung und das der Vollziehung, jenes die Initiative und Anordnung, dieses die Ausführung des Angeordneten enthaltend. Duguit[3]) unterscheidet legislative und administrative Akte nur danach, je nach dem sie objektive Normen enthalten oder eine subjektive Lage schaffen; daher gehöre den gouvernants die Domäne des objektiven, und den agents die des subjektiven Rechtes.

Dieser Verschiedenheit des Sprachgebrauches entspricht jedoch in Wirklichkeit nicht eine solche Begriffsverwirrung wie es auf den ersten Blick erscheint[4]). Hauptsächlich besteht Uneinigkeit über die Art und Weise, wie die angeführten Begriffe zueinander zu ordnen und einander gegenüberzustellen sind. Im übrigen ist wohl festzustellen, dass über die Begriffe Gesetzgebung und Rechtsprechung kein Zweifel besteht. Weil nun jede Anwendung von Staatsgewalt Verwaltung ist, meist jedoch unter der Verwaltung ein engerer Begriff verstanden wird, so wird es in der Tat kaum möglich sein, den Begriff anders als negativ auszudrücken. Die Verfassung Unterwaldens ob dem Wald (Art. 50 am Schlusse) fasst sozusagen die Aufgabe des Regierungsrates, der obersten Verwaltungsbehörde, dahin zusammen: „.. er erledigt alle Geschäfte, welche unter die Attribute einer Regierung fallen und nicht ausdrücklich einer anderen verfassungsmässigen Behörde zugeschieden sind". Eine genaue positive Bestimmung ist hier um so leichter zu missen,

---

15. Juni 1874 (Duguit-Monnier S. CXXXVII): Le gouvernement de la République française se compose de deux chambres et d'un président du pouvoir exécutif.

[1]) Essai sur la séparation des pouvoirs S. 135; Manuel de droit constitutionel S. 4 (etwas abweichend).

[2]) Allgemeine Staatslehre S. 603.

[3]) L'État, les gouvernants et les agents S. 376.

[4]) Hübler a. a. O. spricht von einer grenzenlosen Verwirrung; jeder gebrauche das Wort Verwaltung in einem anderen Sinne.

als die Funktionen des Oberhauptes der Republik nach anderen Gesichtspunkten zusammengestellt und bereits insoweit besprochen sind, als sie sich auf seine Eigenschaft als Staatsvorstand und sein Verhältnis zu den beiden anderen Gewalten beziehen.

Ebenso wie bei der Bestimmung des Begriffes des republikanischen Staatsoberhauptes die Eigenschaft als Staatsvorstand und als oberster Staatsbeamter festgestellt wurde, so erstreckt sich auch seine Kompetenz nach zwei Richtungen hin. Das Staatshaupt in der Republik entfaltet als Staatsvorstand eine spezifische Tätigkeit, wie sie in den materiellen legislativen Rechten und in seinen völkerrechtlichen Funktionen sich zeigt. Ein Reflex dieser Funktion sind die dem Staatshaupte zukommenden Ehrenrechte. Wenn diese Tätigkeit der Spitze des Staates die regierende genannt werden soll, so ist die Bezeichnung als Regierung aber auf die Spitze des Staates zu beschränken und nicht auch auf andere untergeordnete Organe auszudehnen [1]), denn die genannten Funktionen kommen nur dem Staatshaupte oder der kollegialen Spitze des Staates als solchen zu und sind von der leitenden und anordnenden Tätigkeit anderer staatlicher Organe zu unterscheiden.

Die übrige Kompetenz des Staatshauptes fällt in das Gebiet der Verwaltung im materiellen Sinne. Die Beamtenernennung, auch die ihm der gesetzgebenden Gewalt gegenüber zugestandenen formellen Rechte wie die Berufung und Eröffnung der Kammern und die Publikation der Gesetze, ferner der Oberbefehl über die bewaffnete Macht und die allgemeine Sorge für die Ausführung der Gesetze, sind nicht notwendig Funktionen des Staatshauptes als solchen, sondern dieses nimmt sie vorwiegend in seiner Eigenschaft als Beamter wahr. Allerdings lässt sich die Verwaltung nun nicht mit der einem Beamten obliegenden Tätigkeit umschreiben; denn auch die Organe der richterlichen Gewalt sind Staatsbeamte. Nach dem heutigen Sprachgebrauche scheinen Verwaltung, Vollziehung, Exekutive

[1]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 603: „Die überwiegend Regierungsgeschäfte versorgenden Staatsorgane werden als Regierung im formellen oder subjektiven Sinne bezeichnet: Monarchen und republikanische Staatshäupter sowie die ihnen untergeordneten Behörden“.

gleichbedeutend zu sein; vielleicht kann man sagen, dass die letzteren bereits etwas antiquierte Begriffe sind[1]). v. Stein[2]) meint, die Vollziehung der Gesetze sei nichts als die Verwirklichung des gegebenen Staatswillens; aus ihr habe sich eine beständige Arbeit des Staates entwickelt, welche alle Verhältnisse und Interessen, alle Ziele des Gesamtlebens in sich auffasse; diese Arbeit des Staates, der jetzt in der Mitte nicht mehr bloss des im Gesetze Gegebenen, sondern des Werdens und Fortschreitens des Ganzen durch den einzelnen stehe, sei die Verwaltung. Von dem ursprünglichen, sozusagen buchstäblichen Sinne der Vollziehung hat sich allerdings der heutige Begriff der Verwaltung losgelöst und fortentwickelt. Es darf aber wohl behauptet werden, dass daneben die Vollziehung noch in einer besonderen Bedeutung verstanden wird. Soweit die vollziehende Gewalt nämlich in einer Reihe mit Gesetzgebung und Rechtsprechung genannt wird — und hier soll ja ihr Verhältnis diesen beiden Gewalten gegenüber festgestellt werden — soll weniger die gesamte Verwaltungsorganisation des Staates als die höchste Stelle, in der sich diese Organisation konzentriert, in diesen Gegensatz gebracht werden. Daher werden im französischen öffentlichen Rechte pouvoir exécutif und administration geschieden; die Exekutivgewalt gehört dem Verfassungsrechte an, während die eigentliche Verwaltung in dem besonderen Verwaltungsrechte ihre Regelung findet[3]). Die

[1]) Anschütz, Der Begriff der gesetzgebenden Gewalt S. 11: „. . . Die „vollziehende Gewalt“, die „Verwaltung“, wie wir uns heutzutage besser und richtiger ausdrücken“.

[2]) Art. „Verwaltung usw.“ in Stengels Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg 1890, Bd. 2 S. 708. Vgl. auch v. Stein, Die Verwaltungslehre, 1. Teil: Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, Stuttgart 1865, S. 8 und 9; er bezeichnet hier die Vollziehung als die Kraft an sich, aus welcher die Tätigkeit hervorgeht, und die Verwaltung als die wirkliche Tätigkeit, welche die Kraft enthält: Die Vollziehung, insofern sie Gestalt, Einteilung und Namen durch Natur und Kraft ihrer Organe empfängt, heisst Verwaltung.

[3]) Rossi in der Kritischen Vierteljahrsschrift Bd. 37 S. 484, 485, 554: Verfassung und Verwaltung sind in Frankreich getrennt; es besteht kein Einfluss des Präsidenten auf die Verwaltung; die Minister sind in Frankreich mehr Politiker als Verwaltungsbeamte; in der Tätigkeit der vollziehenden Gewalt überwiegt das politische Element. Vgl. auch Bd. 39 S. 11.

Exekutive ist also als ein Teil der Verwaltung anzusehen, nur sie kommt hier noch in Betracht, nachdem die Funktionen als Staatsvorstand (bis auf die völkerrechtliche Stellung) bereits bei der Feststellung dieses Begriffes (oben § 7 III) und bei der Darstellung des Verhältnisses zu der gesetzgebenden und richterlichen Gewalt (oben § 8) besprochen sind.

III. Die weiteren anzuführenden Funktionen bilden die Kompetenz des republikanischen Staatshauptes als des Repräsentanten der Exekutive und damit des Hauptverwaltungsorgans[1]).

1. In der Erkenntnis der Unmöglichkeit, alle Funktionen aufzuzählen, stellen viele Verfassungen generell die Vorschrift auf, dass das Staatshaupt als oberstes Verwaltungsorgan in der allgemeinen Leitung und Verwaltung der Staatsangelegenheiten sowie in der Ausübung der vollziehenden Gewalt seine Hauptaufgabe zu erblicken habe. Der Schweizerische Bundesrat „leitet die eidgenössischen Angelegenheiten gemäss den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen; er hat für die Beobachtung der Verfassung, der Gesetze und Beschlüsse des Bundes zu wachen“ (Art. 102). Dem Regierungsrat in den Kantonen kommt z. B. in Zug § 47 „die Besorgung der inneren und äusseren Angelegenheiten“ zu; in Schwyz § 48 besorgt er „die Kantonsverwaltung“, in Schaffhausen Art. 66 „die gesamte Staatsverwaltung nach allen ihren einzelnen Zweigen“. Der Senat hat in Bremen § 56 „die Leitung und Oberaufsicht in allen Staatsangelegenheiten, sowie die vollziehende Gewalt überhaupt nach Massgabe der Verfassung“, in Lübeck Art. 18 „ist ihm die Leitung sämtlicher Staatsangelegenheiten anvertraut“, soweit nicht die Mitwirkung der Bürgerschaft ausdrücklich vorgeschrieben ist; in Hamburg Art. 19 „übt er die Aufsicht aus über sämtliche Zweige der Verwaltung“.

Sehr allgemein sagt die Chilenische Verfassung, der Präsi-

[1]) Vgl. die Zusammenfassung der Aufgaben des Staatshauptes: An der Spitze des Staates steht der summus magistratus, qui secundum leges ad salutem et utilitatem universalis consociationis constitutus, iura illius administrat et executioni mandat (Gierke, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, Breslau 1880, S. 31).

dent „administra el Estado“ (Art. 50) und die Argentinische Verfassung Art. 86: „administración general del país“.

2. Sodann folgen gewöhnlich die einzeln aufgezählten Funktionen, die natürlich nur die hauptsächlichsten sind und oft auch das Bestreben, möglichst umfassende Ausdrücke anzuwenden, erkennen lassen. So steht an ihrer Spitze der die Möglichkeit einer weitgehenden Auslegung bietende Satz, dass das Staatshaupt die Gesetze zu vollziehen habe. In fast sämtlichen nordamerikanischen Verfassungen findet sich die Vorschrift, der Präsident oder Governor „shall take care that the laws be faithfully executed“ [1]) (z. B. Bundesverfassung Art. 2 Sekt. 3, Pennsylvania Art. 4 Sekt. 2). In der Schweiz vollzieht die leitende Behörde die Gesetze (z. B. Bundesverfassung Art. 102 Nr. 5, Schaffhausen Art. 66 Nr. 4, Genf Art. 82), in den Hansestädten der Senat (z. B. Hamburg Art. 61 und Bremen § 57 l).

3. Der Senat hat in Bremen (§ 57 a) auch „die Sorge für die innere und äussere Sicherheit des Staates“ [2]); ebenso in Chile (Art. 72) der Präsident. Der Schweizer Bundesrat „sorgt für die innere Sicherheit der Eidgenossenschaft, für Handhabung von Ruhe und Ordnung“ (Art. 102 Nr. 10); ebenso z. B. Art. 50 d Unterwalden ob dem Wald, Bern Art. 39. Zu diesem Zwecke ist ihm zuweilen noch ausdrücklich das Recht, den Belagerungszustand zu verhängen, zugestanden, jedoch nur, wenn das Parlament nicht versammelt ist (Argentinien Art. 86 Nr. 19; Französisches Gesetz vom 3. April 1878); in Frankreich muss der Ministerrat gefragt sein, auch versammeln sich sofort die Kammern [3]); ferner Brasilien Art. 48 Nr. 15.

4. Es steht der Spitze sodann die Leitung der bewaffneten Macht zu. In den nordamerikanischen Freistaaten

[1]) „sweeping words“ (Bancroft, History of the formation of the constitution of the United States of America Bd. 2 S. 192).

[2]) Locke unterscheidet die exekutive Gewalt, die in den inneren Angelegenheiten die Gesetze des Staates zur Geltung bringt, und die föderative Gewalt, die das Gemeinwesen nach aussen hin verteidigt und vertritt (Liepmann, Die Rechtsphilosophie des Jean Jacques Rousseau, Berlin 1898, S. 60).

[3]) Matter, La dissolution des assemblées parlamentaires S. 111 ff.

ist das Staatshaupt verfassungmässig Oberbefehlshaber (commander in chief) der bewaffneten Macht der betreffenden Republik; die Miliz untersteht dem Präsidenten oder dem Governor, je nachdem sie in Diensten der Union oder des Staates steht: Bundesverfassung Art. 2 Sekt. 2 und z. B. New York Art. 3 Sekt. 4; ebenso Argentinien Art. 86 Nr. 15, Brasilien Art. 48. In anderen Republiken dagegen führt das Staatshaupt nicht persönlich den Oberbefehl. In Brasilien verwaltet der Präsident die Streitkräfte und kann, wenn er nicht persönlich den Oberbefehl ausüben will, den Oberbefehlshaber bezeichnen. Der französische Präsident „dispose de la force armée“ (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3 Abs. 3); ebenso Mexiko Art. 85 Nr. 6, 7. In den Kollegialrepubliken kommt in gleicher Weise den Kollegien die Verwaltung des Militärwesens zu: Schweizer Bundesverfassung Art. 102 Nr. 12, Hamburg Art. 21. In den Hansestädten ist der Senat Kontingentsherr; ihm wird der Fahneneid geleistet[1]). In Argentinien ist der Präsident Chef der Hauptstadt (Art. 86 Nr. 3).

5. In den Republiken, die Bundesstaaten oder Gliedstaaten von solchen sind, hat die Spitze des Staates die Aufgabe, den Verkehr zwischen Einzel- und Gesamtstaat zu pflegen. Dies ist für den Schweizer Bundesrat (Art. 102) im einzelnen vorgeschrieben, er wacht für die Garantie der Kantonsverfassungen und prüft die Verträge, Gesetze, Verordnungen und die seiner Aufsicht unterstellten Zweige der Kantonalverwaltung. Für die Kantone (Zürich Art. 40, Uri Art. 62, Freiburg Art. 52 l) und für Hamburg (Art. 22) sind die Vorschriften allgemeiner gehalten.

IV. Die Organe des Oberhauptes der Republik in der Wahrnehmung der ihm übertragenen Funktionen sind die ihm untergeordneten Staatsbeamten. Deren Kompetenz und Verhältnis zum Staatshaupte sind durch besondere Gesetze und Verordnungen bestimmt. Nur für die höheren Staatsbeamten, die Minister und Staatssekretäre, die mit dem Oberhaupte die Exekutive im Gegensatze zu der auch andere Beamte

[1]) Hamburg Art. 21; von Melle S. 96, Wolffson S. 9, Klügmann S. 59.

umfassenden Verwaltungsorganisation bilden, enthalten die Verfassungen selbst Vorschriften.

1. Zunächst unterstehen dem Staatshaupte die Minister[1]), seine wichtigsten Organe.

In den Kollegialrepubliken werden die ministeriellen Funktionen von den Mitgliedern des Exekutivkollegiums selbst wahrgenommen. Es findet sich hier das sog. Departementalsystem[2]). Es ist jedem Mitgliede des Rates (Senates), auch dem Vorsitzenden, ein Departement zugewiesen[3]), dessen Geschäfte er selbständig erledigt; nur in wichtigeren Angelegenheiten berät und entscheidet das ganze Kollegium. Die Mitglieder sind voneinander unabhängig, auch von dem Vorsitzenden des Kollegiums, denn sie bilden zusammen die höchste Behörde und Spitze der Republik und werden vom Volke gewählt. In diesen Kollegialrepubliken ist der Präsident des Bundesrats, Regierungsrats oder Senates zwar Staatsoberhaupt, da er die Funktionen des Staatsvorstandes wahrnimmt, jedoch nicht selbständig Spitze der Republik.

Dagegen ist in den Freistaaten, in denen an der Spitze eine Einzelperson steht, der Präsident der Vorgesetzte der den Zentralbehörden vorstehenden Staatsbeamten, der Minister oder Staatssekretäre. Er hat diese Stellung auch wenn er, wie in der Republik Panama, zugleich Kabinettschef ist; er ist ebenso der Vorgesetzte des Ministerpräsidenten; das Gesamtministerium, das Kabinett, ist nicht etwa eine selbständige, neben dem Staatshaupte stehende Behörde. Die Ernennung der Minister ist ein Recht des Staatshauptes, sei es, weil er überhaupt die Beamten ernennt, sei es, weil ihm dies Recht ausdrücklich übertragen ist[4]). In nordamerikanischen Staaten

[1]) Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris 1892/93; Hervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés, Paris 1893; Brie, Artikel „Staatsminister, Staatsministerium" in Stengels Wörterbuch Bd. 2 S. 484 ff.

[2]) Bremen § 35, Lübeck Art. 16 (Ratssetzung, alljährl. Geschäftsverteilung); von Melle S. 107; Verfassung der Eidgenossenschaft Art. 103; Zürich Art. 42.

[3]) Der Schweizer Bundespräsident musste bis zum Jahre 1887 das Departement der auswärtigen Angelegenheiten verwalten; dies ist jetzt nicht mehr nötig (Dupriez Bd. 2 S. 181).

[4]) Letzteres ist der Fall in Mexiko Art. 85 Nr. 3, Argentinien Art 86

werden der Staatssekretär und andere hohe Beamte zugleich mit dem Governor vom Volke gewählt[1]) oder vom Governor ernannt (Florida Art. 6 Sekt. 17).

Aus der Bedeutung, welche im heutigen konstitutionellen Staate die parlamentarische Verantwortlichkeit erlangt hat, hat sich die Tatsache ergeben, dass der republikanische Präsident einen Minister, der nicht das Vertrauen der Kammern geniesst, nicht im Amte behalten wird. Bezüglich der Verantwortlichkeit sind die französischen Minister, die vom Präsidenten der Parlamentsmehrheit entnommen werden und dem Parlamente unmittelbar verantwortlich sind, von den Staatssekretären in Nordamerika zu unterscheiden; diese sind nur die Gehilfen des Präsidenten oder des Governors und ihm allein verantwortlich. Die Minister vertreten in Frankreich die Regierung in beiden Kammern und müssen gehört werden; der Präsident kann ihnen zur Unterstützung bei der Beratung eines Gesetzentwurfes Kommissare beiordnen[2]). Dagegen nehmen die nordamerikanischen Staatssekretäre nicht an den Beratungen des Kongresses teil. Der Präsident oder Governor kann von ihnen über jede ihr Departement betreffende Frage einen schriftlichen Bericht verlangen, wie die Verfassungen der Vereinigten Staaten (Art. 2 Sekt. 2) und der meisten Einzelstaaten (z. B. Pennsylvania IV 10, Alabama V 9 „under oath", Arkansas VI 7) ausdrücklich hervorheben zu müssen glauben.

Die selbständigere Stellung der französischen Minister im Gegensatz zu den nordamerikanischen Staatssekretären zeigt sich auch darin, dass dem Ministerkollegium als solchem in Frankreich verschiedene Funktionen übertragen sind; es führt die Staatsgeschäfte bei Fortfall des Präsidenten vor Ablauf der Amtszeit bis zur Neuwahl; der Präsident hat in manchen

---

Nr. 10, Brasilien Art. 48 Nr. 2, Chile Art. 73 Nr. 6. Dupriez Bd. 2 S. 337 hält die Ernennung der Minister durch den Präsidenten für so selbstverständlich, dass in den Verfassungsgesetzen von 1875 dies Recht nicht ausdrücklich zu erwähnen gewesen sei; er weist darauf hin, dass in Wirklichkeit in Frankreich der Präsident nur den Ministerpräsidenten nach der Kammermajorität ernennt, der ihm dann eine Liste seiner Kollegen zusammenstellt.

[1]) z. B. Alabama V 3, Jowa IV 22.

[2]) Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 6 Abs. 2.

Fällen, z. B. wenn er den Belagerungszustand verhängen will, den Rat des Conseil des ministres einzuholen, in dem er präsidiert, während im Conseil de cabinet der Ministerpräsident den Vorsitz führt[1]).

Hiermit ist nicht zu verwechseln der Staatsrat (conseil d'Etat), wie er durch Gesetz vom 24. Mai 1872 (später modifiziert) geschaffen ist[2]). Die Mitglieder des Staatsrates werden vom Präsidenten teils allein, teils im Ministerconseil ernannt und können auch nur in gleicher Form entlassen werden. Die Funktionen des Staatsrates bestehen hauptsächlich darin, ohne bindende Kraft der Legislative und der Exekutive Rat zu erteilen; ausserdem übt er die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Ein Staatsrat besteht auch in Chile, der die Gesetzesentwürfe der Exekutive begutachtet und der dem Präsidenten gewisse Beamten vorschlägt; auch er ist in erster Linie „puramente consultivo" (Art. 93 ff.).

Dem Staatsrat ähnlich ist der dem Governor beigegebene Rat, wie er sich jetzt nur noch in Massachusetts (Kap. 2 Sekt. 3) und New Hampshire (Sekt. 60 ff.) sowie in Maine und Nord-Karolina findet. Er ist ebenfalls bestimmt „for advising the governor in the executive part of government" und besteht aus fünf bis neun Mitgliedern, besonders den höchsten Verwaltungsbeamten, die jährlich gewählt und vom Governor nach seinem Ermessen zusammengerufen werden.

2. Eines der wichtigsten Rechte ist das der Beamtenernennung[3]).

In den französischen Grundgesetzen, die sich ja überhaupt einer knappen Fassung befleissigen, ist nur bestimmt: Le Président nomme à tous les emplois civils et militaires[4]). Nach anderen Verfassungen ernennt der Präsident die Minister, Staatssekretäre, Ge-

---

[1]) Dupriez Bd. 2 S. 349, 351.

[2]) Batbie, Traité Bd. 3 S. 218, 219; Dupriez Bd. 2 S. 482 ff.; Hervieu S. 196. Auch Hagens im Archiv für öffentl. Recht Bd. 17 (1902) S. 373.

[3]) v. Mohl (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1 S. 489) trägt Bedenken, dem Präsidenten dies Recht zu geben.

[4]) Nach dem Gesetz vom 3. April 1878 sind die kommandierenden Generäle aber nur dann länger als drei Jahre im Amte, wenn sie durch Dekret im Ministerconseil vom Präsidenten ernannt sind.

sandte und Konsuln, die Mitglieder des höchsten Gerichtshofes, höhere Offiziere sowie andere höhere Beamte, und zwar teils ohne, teils mit Zustimmung des Senates oder des Parlamentes; zuweilen ist auch das Recht, die Ernannten oder andere Beamte zu entlassen, erwähnt: Mexiko Art. 85 Nr. 2—5, Argentinien Art. 86 Nr. 5, 10, 16, Brasilien Art. 48 Nr. 2, 11, 12. In Nordamerika schlägt das Staatshaupt den zu ernennenden Beamten vor (nominate) und ernennt (appoint) ihn dann mit dem Rat und der Zustimmung des Senates oder einer Mehrheit desselben. Unter Mitwirkung des Senats ernennt der Präsident der Union die Governors der Territorien, die dieselben Funktionen wie die Governors in den Staaten haben [1]. Präsident und Governor fertigen die Bestallungen des Beamten aus (commission) und dürfen in der Zeit, in der der Senat nicht versammelt ist, unbesetzte Stellen besetzen; doch muss der Senat nach seinem Zusammentritt diese Ernennungen bestätigen: Bundesverfassung Art. 2 Sekt. 2 §§ 2, 3, Sekt. 3, Pennsylvania Art. 4 Sekt. 8, Nord-Karolina Art. 3 Sekt. 10 [2].

In den Kollegialrepubliken entfällt das Recht, die höheren Staatsbeamten zu ernennen, für die Exekutive fast völlig, einmal, weil, wie gesagt, die Funktionen der dem Staatshaupte zunächst unterstehenden Exekutivbeamten von den Mitgliedern des vom Volke oder der gesetzgebenden Versammlung gewählten Kollegiums selbst wahrgenommen werden, dann weil die besonderen Verhältnisse dieser Republiken für eine Ernennung anderer höherer Staatsbeamten keinen Raum mehr lassen. In den Schweizer Freistaaten steht die Ernennung der höheren Beamten der gesetzgebenden Behörde zu (z. B. Bundesverfassung Art. 85 Nr. 4); den Senaten der Hansestädte steht auf Grund besonderer Vereinbarungen mit Preussen das Recht, höhere Offiziere zu ernennen, nicht zu, dagegen ernennen sie die Richter, insbe-

---

[1]) Dupriez Bd. 2 S. 149, 150.

[2]) Über die Frage, ob der Präsident der Vereinigten Staaten die Beamten entlassen kann, besteht Streit; hierzu wurde der Tenure of office act im Jahre 1867 erlassen; vgl. Pomeroy, An introduction to the constitutional law S. 425 ff.; Bancroft, History Bd. 2 S. 188 ff.; Cleveland, Presidential problems S. 19 ff.; Moore, A digest of international law, Washington 1906, § 632.

sondere die Mitglieder des gemeinschaftlichen Oberlandesgerichts, sowie die höheren Verwaltungsbeamten selbst [1]).

Die Ernennung anderer untergeordneter Staatsbeamten erfolgt in den Republiken, wie auch sonst in den heutigen Staaten, nicht durch das Staatshaupt selbst, sondern durch andere von ihm abhängige Organe, denen dies Recht teils von dem Staatshaupt selbst, teils durch die Verfassung [2]) übertragen ist.

V. Ausser diesen wichtigsten Funktionen der verwaltenden Tätigkeit des republikanischen Staatsoberhauptes finden sich in den Verfassungen der Republiken natürlich noch manche andere Funktionen aufgezählt [3]). So teilen die Verfassungen der Schweizer Kantone der obersten Exekutivbehörde des Staates viele Funktionen zu, die in anderen, besonders grösseren Republiken nicht von dem Staatshaupte oder den Zentralbehörden, sondern von mittleren Verwaltungsbehörden wahrgenommen werden [4]). In Argentinien (Art. 86 Nr. 8, 9) und Chile (Art. 73 Nr. 8, 13) übt der Präsident bezüglich der Präsentation der Bischöfe die Patronatsrechte für den Staat aus und erteilt in Argentinien den Konzilienbeschlüssen, Bullen und päpstlichen Reskripten das Plazet. Der Präsident des ehemaligen Oranjefreistaates [5]) hatte sogar die Pflicht, möglichst oft zur Entgegennahme von Wünschen das Land zu bereisen.

Alle derartige Einzelheiten erklären sich oft leicht aus

---

[1]) von Melle, Das Hamburgische Staatsrecht S. 101, 102.

[2]) Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Art. 2 Sekt. 2 § 2: ... but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as they think proper, in the President alone, in the courts of law, or in the heads of departments.

[3]) Liepmann, Die Rechtsphilosophie des Jean Jacques Rousseau S. 60 Anm. 4: Ausserdem soll die exekutive Gewalt alle diejenigen Fälle zur billigen Entscheidung bringen, die das Gesetz nicht vorausgesehen hat (Locke).

[4]) z. B. Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung, Handhabung der Polizei, Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten, Erteilung verschiedener Konzessionen.

[5]) Verfassung Art. 32 (bei Dareste, Les constitutions modernes Bd. 2 S. 559).

den besonderen Verhältnissen der Republik. Sie brauchen nicht eingehender dargestellt zu werden, da sie die Rechtsstellung des republikanischen Staatshauptes, wie es als allgemein-staatsrechtlicher Begriff hier gezeichnet werden soll, nicht berühren.

§ 10. Die Verantwortlichkeit.

I. Aus dem Begriffe des Beamten und insbesondere auch aus dem Zwecke des Staatsamtes folgt die Verantwortlichkeit des Beamten für die von ihm vorgenommenen Amtshandlungen [1]). Der Staatsbeamte handelt als Organ des Staates und ist dem ihm übergeordneten Organe in der Ausführung staatlicher Aufgaben behilflich. Dies ist aber nur möglich, wenn die Tätigkeit des Staatsbeamten nicht in jedem Augenblicke in den guten oder schlechten Willen des Beamten gestellt ist. Mit der Übernahme des Amtes, der Anstellung, erwirbt der Beamte nicht nur ein Recht, sondern er übernimmt auch die Pflicht, die ihm übertragenen Funktionen wahrzunehmen, und zwar ist diese Pflicht rechtlich erzwingbar, da der Beamte dem Staate gegenüber sich in einem Abhängigkeitsverhältnisse befindet. Für eine Handlung verantwortlich zu sein, bedeutet nun nichts weiter als gewärtigen zu müssen, für die Folgen der Handlung in Anspruch genommen zu werden. Dies setzt eine Pflicht zur Vornahme dieser Handlung voraus, mindestens aber eine Person, die den Beamten zur Verantwortung ziehen kann. Nur das oberste Organ des Staatsganzen, der Träger der Staatsgewalt ist unverantwortlich. Da niemand über ihm steht, der ihn rechtlich zu der Vornahme einer Handlung anhalten und sein Richter sein kann, kann er nicht zur Verantwortung gezogen werden. Monarch und Staatsvolk sind also für ihre Handlungen nicht verantwortlich; dagegen

[1]) v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. V: „Es gehört zu den wesentlichen Merkmalen des modernen Staates, dass jeder Träger öffentlicher Organstellung für sein Handeln und Unterlassen verantwortlich sei“; vgl. auch Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869 S. 55. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1 S. 559: „Die persönliche Verantwortlichkeit des Präsidenten ist eine logische Notwendigkeit in einer Republik“.

sind alle dem Träger der Staatsgewalt untergeordnete Organe diesem verantwortlich.

II. Für das Staatsoberhaupt in der Republik steht es daher ausser Zweifel, dass es als Beamter begrifflich und grundsätzlich verantwortlich ist. Wenn Verfassungen statuieren, dass das Staatshaupt der Republik für seine Amtshandlungen unverantwortlich sei, so beruht dies auf politischen Gründen, nicht auf demselben Rechtsgrunde, aus dem das monarchische Staatshaupt als Träger der Staatsgewalt unverantwortlich ist[1]). Wie der Richter durch die richterlichen Garantien möglichst unabhängig und unbeeinflusst gestellt werden soll, so soll dasselbe bei dem republikanischen Staatshaupte dadurch erreicht werden, dass es in bezug auf seine in Ausübung seines Amtes begangenen Handlungen der Verantwortlichkeit entzogen oder seine Verantwortlichkeit beschränkt wird. Nur seiner politischen Stellung wegen ist ihm eine freiere und unabhängige Stellung gegeben und seine Verantwortlichkeit oft so sehr gemindert, dass die Unverantwortlichkeit wie beim souveränen Monarchen das Grundsätzliche und Primäre, und die Bestimmungen, die bei schweren Staatsverbrechen die Verantwortlichkeit anordnen, Ausnahmen zu sein scheinen: „Die Verantwortlichkeit der Präsidenten ist rechtlich eine so minimale, dass man ohne weiteres von einer Unverantwortlichkeit sprechen kann“ [2]). Es kann nicht mit der organischen Lehre[3]) eine prinzipielle Unverantwortlichkeit der höchsten Staatsorgane aus ihrer Eigenschaft als Repräsentanten des Staates abgeleitet werden. Die grundsätzliche Verantwortlichkeit des Oberhauptes der Republik ist die „logische Folge des Grundsatzes der Volkssouveränität“ [4]).

In der Republik kann das Staatshaupt als höchster Beamter nur dem Träger der Staatsgewalt, der Aktivbürger-

[1]) Über die Geschichte der Verantwortlichkeit und Unverantwortlichkeit der monarchischen und republikanischen Staatshäupter s. v. Frisch S. 105 ff.

[2]) v. Frisch S. 134; vgl. auch Brie, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs S. 33.

[3]) Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen S. 70.

[4]) Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France, Paris 1900, S. 68.

schaft, oder dessen Repräsentation, dem Parlamente, verantwortlich sein. Dass dieses in der Hauptsache die gesetzgebenden Funktionen wahrnimmt, ist bedeutungslos. Das Parlament tritt dem Staatshaupte hier als Gerichtshof gegenüber, nicht weil es die gesetzgebende Gewalt hat, sondern weil es die Repräsentation des souveränen Volkes ist [1]).

Es ist nicht nur das Mass der Verantwortlichkeit aus den angegebenen Gründen für das republikanische Staatshaupt anders als für die übrigen Staatsbeamten gestaltet worden, sondern die Verantwortlichkeit der Staatshäupter hat sich im Zusammenhange mit der ministeriellen Gegenzeichnung zu einem besonderen Rechtsinstitute entwickelt. Sie hat eine derartige Ähnlichkeit mit der Verantwortlichkeit der Minister, dass deren Lehre mit ihren Arten und ihrer Einteilung, die eine reichere Literatur aufweist, ohne weiteres hier herangezogen werden kann und muss.

III. Die Spitze der Kollegialrepubliken bedarf nicht so sehr einer Einschränkung der Verantwortlichkeit wie eine Einzelperson; es besteht daher grundsätzlich für die Mitglieder der regierenden Kollegien die gleiche Verantwortlichkeit wie für die Staatsbeamten überhaupt. Art. 117 der eidgenössischen Verfassung setzt fest, dass die Beamten der Eidgenossenschaft für ihre Geschäftsführung verantwortlich sind, und dass ein Bundesgesetz diese Verantwortlichkeit näher bestimmen werde. Nach Art. 4 des Schweizer Verantwortlichkeitsgesetzes vom 9. Dezember 1850 [2]) wird die Verantwortung durch Verübung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung sowie durch Übertretung der Bundesverfassung, Bundesgesetze oder Reglemente begründet. Besondere Bestimmungen für die Mitglieder

[1]) Es ist allerdings richtig, wenn Steinbach, Die rechtliche Stellung des Deutschen Kaisers verglichen usw. S. 2, von der nordamerikanischen Verfassung sagt: „Vollzugs-, gesetzgebende und richterliche Gewalt sind einander koordiniert"; wenn er aber fortfährt „keine ist der anderen verantwortlich, sondern allein dem souveränen Volke", so ist nicht ersichtlich, wie denn die gesetzgebende Gewalt nach positivem Rechte dem Staate verantwortlich sein soll.

[2]) Blumer-Morel, Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts Bd. 3 S. 224; Young, Der Staatsdienst usw. S. 75; Schollenberger, Bundesverfassung Art. 117.

des Bundesrates bestehen ebenfalls nicht. Auch in den Hansestädten wird nicht mehr als die allgemeine Beamtenverantwortlichkeit verlangt; Hamburg Art. 27: „Die Mitglieder des Senates sind dem Staate dafür verantwortlich, dass durch ihre Amtsführung weder die Verfassung noch die Gesetze verletzt werden". Auch hier soll ein besonderes Gesetz Umfang und Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit regeln. In Lübeck (Gesetz das Austreten aus dem Senate betreffend § 3) kann der Senat, wenn ein Mitglied sich beharrlich weigert, den Pflichten nachzukommen, oder seine Amtsbefugnisse gröblich überschreitet, beschliessen, dass der Austritt geboten sei, und bei einer Weigerung des Mitgliedes eine gerichtliche Entscheidung herbeiführen. Auch in Bremen (Gesetz den Senat betreffend § 20) kann der Senat ein Mitglied auf diese Weise zum Austritte nötigen. Als ein besonderes staatsgerichtliches Verfahren wie etwa das Impeachment ist dies aber nicht anzusehen.

IV. Man hat eine Reihe von Arten der Verantwortlichkeit festgestellt und sie nach verschiedenen Gesichtspunkten geordnet[1]). Man kann z. B. eine Unterscheidung je nach der strafbaren zu verantwortenden Handlung oder nach dem Forum treffen[2]). Gewöhnlich[3]) werden aber, obwohl im einzelnen nicht unerhebliche Abweichungen bestehen, parlamentarische (konstitutionelle oder politische), staatsrechtliche, strafrechtliche und zivilrechtliche Verantwortlichkeit unterschieden.

1. Für die politische oder parlamentarische Verantwortlichkeit bestehen Folgen positivrechtlicher Natur nicht. Ob nur die Zweckmässigkeit oder auch die Rechtsgültigkeit (Verfassungsmässigkeit) der Massregeln des sich dem Parlamente gegenüber verantwortenden Vertreters der Regierung verantwortet wird, richtet sich nach der Art der Verantwortung. Eine nicht verfassungsmässige Massregel ist eine Verletzung der Verfassung und wird daher unter Umständen strafrechtlich

[1]) v. Frisch S. 147; Samuely S. 3. Zum Teil abweichend Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, 1904 S. 2 ff., dazu Fleischmann in der Deutschen Literaturzeitung 1906 Sp. 2973.

[2]) ähnlich wie v. Frisch S. 152 sie trifft.

[3]) S z. B. Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik S. 54.

verantwortet werden. Die politische Verantwortlichkeit äussert sich nur in der Verpflichtung, dem Parlamente Erklärungen und Auskünfte, besonders auf Interpellationen und Beschwerden, zu geben, oder das Staatshaupt sieht sich genötigt, Minister, die das Vertrauen der Kammern nicht besitzen, zu entlassen. Sie ist eigentlich keine Verantwortlichkeit, denn eine Pflicht zur Beantwortung und Auskunftserteilung sowie zur Entlassung missliebiger Minister besteht nach objektivem Rechte nicht; ein direkter Zwang kann nicht ausgeübt werden, man spricht deshalb auch von einer moralischen Verantwortlichkeit. Nur insoweit die parlamentarische Verantwortlichkeit durch eine politische Übung gestützt und für die Praxis anerkannt ist, kann sie als ein Rechtsinstitut angesehen werden. Dies ist der Fall in der parlamentarischen Republik Frankreich bei der politischen Abhängigkeit des Präsidenten von der Kammermajorität, der er die Minister entnimmt. Wird das republikanische Staatshaupt auf Grund von Normen des gesetzten Rechts, etwa der Verfassung oder eines Staatsbeamtengesetzes, zur Rechenschaft gezogen, so hat dies nur zivilrechtliche oder strafrechtliche Folgen.

2. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit ist für das Staatsrecht ohne grosse Bedeutung. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass bei einer Verfehlung des Staatschefs und einer Gefährdung oder Schädigung von Staatsinteressen dem Staate nicht mit zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen gedient ist. Während in Frankreich[1]) die Gerichte nicht zuständig sind, wenn ein Schaden bei einem in der gesetzlichen Ausübung der Funktionen eines Amtes vorgenommenen Akte entstanden ist, ist in den Vereinigten Staaten eine Schadensersatzklage gegen den Präsidenten möglich, da er keinen besonderen Schutz in dieser Hinsicht geniesst. Art. 108 der Verfassung Mexikos bestimmt ausdrücklich, dass hierin kein Privileg gegeben sei. Nach Art. 89 der Hamburgischen Verfassung können die Verwaltungsbehörden, ohne dass es einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf, von jedem, der sich durch ihre amtlichen Handlungen in seinem

[1]) Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik S. 58 Anm. 2.

Privatrechte verletzt glaubt, auf Entschädigung oder Genugtuung gerichtlich belangt werden.

3. Sodann besteht noch eine strafrechtliche Verantwortlichkeit. Ihr sind die republikanischen Staatshäupter und Minister wie jeder andere Staatsangehörige unterworfen. Die Ahndung aller Verbrechen und Vergehen ist, soweit sie vom Gesetze mit Strafe bedroht werden, den ordentlichen Gerichten übertragen. Die Normen des Strafrechts und Strafprozesses finden grundsätzlich volle Anwendung auf das republikanische Staatshaupt.

4. Die höchsten Magistrate werden aber mit noch anderen Rechtsnachteilen bedroht. Über die juristische Natur dieser Verantwortlichkeit sind die Meinungen geteilt.

Samuely sucht den Nachweis zu erbringen, dass „die Verantwortlichkeit der Minister, deren Realisierung der Volksvertretung zusteht, ihrem Rechtsgrund, ihrem Inhalt und ihrer Natur nach ein Ausfluss der disziplinaren Verantwortlichkeit aller Staatsdiener sei“ [1]). Ihm gegenüber führt v. Frisch [2]) zutreffend aus, dass diese Verantwortlichkeit der disziplinaren Strafgewalt über die Staatsdiener in manchen Punkten zwar ähnlich, aber nicht gleich sei. Es fragt sich dann, ob diese Verantwortlichkeit nicht auch rein strafrechtlicher Natur ist [3]). Schon Ausdrücke wie: in Anklagezustand versetzen, aburteilen, Gerichtshof, deuten auf ein Gerichtsverfahren und den strafrechtlichen Charakter hin. Es liesse sich annehmen, dass der besonderen Natur der politischen Vergehen, der verletzten Staatsinteressen und des Angeklagten durch die Bestimmung eines besonderen Gerichtshofes und eines besonderen Verfahrens Rechnung getragen worden sei, denn ähnliche Abweichungen vom gewöhnlichen Strafverfahren finden sich auch sonst; so werden die gewöhnlichen Gerichte z. B. durch die Austrägalgerichte ersetzt. Die genannten Ausdrücke zwingen aber nicht zur strafrechtlichen Auffassung, sie können auch „disziplinär“ verstanden werden [4]). Aus der

[1]) a. a. O. S. 87.

[2]) a. a. O. S. 171 ff.

[3]) Perrins Monographie ist entsprechend betitelt „De la responsabilité pénale etc.“

[4]) Fleischmann in der Deutschen Literaturzeitung 1906 Sp. 2973.

politischen Natur der zur Anklage führenden Vergehen, die meist in jeder Verfassungsverletzung bestehen können und deshalb auch nicht wie in den Strafgesetzbüchern aufgezählt sind, folgt weiter, dass zunächst der Zweck des Verfahrens ist, den Staat zu sichern, und erst in zweiter Linie, eine Bestrafung des Schuldigen herbeizuführen: so kann in den Vereinigten Staaten von Amerika überhaupt nur auf Dienstentlassung erkannt werden.

Hiernach wird man am besten eine spezifische Ministerverantwortlichkeit oder, da sie ja auch gegen die republikanischen Staatshäupter wirkt, eine besondere staatsrechtliche Verantwortlichkeit annehmen. Gerade sie ist mit der politischen oder parlamentarischen Verantwortlichkeit eine Eigentümlichkeit des Staatsrechts, da, wie gezeigt, die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit für die höchsten Magistrate eine besondere Regelung nicht gefunden hat. Staatsrechtliche und parlamentarische Verantwortlichkeit vereinigen sich mit der gleich zu besprechenden ministeriellen Gegenzeichnung zu einem besonderen Rechtsinstitute. Von einander unterscheiden sie sich dadurch, dass für die parlamentarische Verantwortlichkeit keine Rechtsfolgen bestehen, sie fügt sich der sittlichen Verantwortlichkeit ein [1]. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit aber kann (wie die zivil- und strafrechtliche) auf Grund positiver Rechtsnormen geltend gemacht werden. Jedoch sind hierfür ein besonderes Verfahren und besondere Rechtsfolgen bestimmt, die daher noch einer Darstellung bedürfen. Dem Hauptzwecke der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, den Staat zu sichern, entspricht auch die Tatsache, dass in den heutigen Staaten die staatsrechtliche Verantwortlichkeit gegenüber der parlamentarischen Verantwortlichkeit, trotzdem letztere zum Teil gar nicht ein Institut des geschriebenen Verfassungsrechts ist und durch Anklage, direkten Zwang oder Bestrafung nicht realisiert werden kann, verhältnismässig sehr geringe Bedeutung hat. Bryce [2]) nennt das Impeachment das schwerste Geschütz im Arsenal des Kongresses; dies Verfahren sei deshalb schwierig

---

[1]) Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht, Tübingen 1891, S. 3.

[2]) The American Commonwealth, 3. ed., Bd. 1 S. 211.

zu handhaben und könne sich nur gegen schwere Verbrechen richten. In den Vereinigten Staaten von Amerika hat nur ein Impeachment stattgefunden, und auch dieses endete mit einer Freisprechung. Allerdings ist in Nordamerika auch die Abdankung vor Ablauf der Amtszeit so wenig den Traditionen entsprechend (da der Präsident sein Mandat vom Volke, nicht vom Parlamente hat), dass hier aus diesem besonderen Grunde die parlamentarische Verantwortlichkeit wenig Erfolg haben wird. In Frankreich dagegen haben von fünf sich folgenden Präsidenten vier ihr Amt niedergelegt[1]). In einem ausgebildeten konstitutionellen Staate wird also die parlamentarische Verantwortlichkeit meist vollkommen ausreichen. Eine durch Urteil ausgesprochene Amtsentsetzung hat im Gegensatze zu einem freiwilligen Rücktritte bereits den Charakter der Strafe.

V. Die ministerielle Gegenzeichnung ist das Gegenstück und die Ergänzung der in Monarchien grundsätzlich, in Republiken tatsächlich bestehenden Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes[2]).

In den Kollegialrepubliken ist kein Raum für sie, da die Mitglieder des Kollegiums dem Vorsitzenden gegenüber nicht die Stellung von Ministern einnehmen. Sie besteht ferner nicht in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und ihren Gliedstaaten. Hier ist, wie aus der Rechtsstellung der Staatssekretäre folgt, der Präsident oder der Governor allein für alle Regierungsakte verantwortlich. Er unterzeichnet allein seine Anordnungen, die Staatssekretäre sind nur ihm gegenüber verantwortlich[3]).

In den übrigen Republiken dagegen findet sich die ministerielle Gegenzeichnung. Wenn aus politischen Gründen das republikanische Staatshaupt nicht oder nur in beschränktem Masse verantwortlich ist, so sollen die Rechte und die Sicherheit des Staatsvolkes nicht dadurch berührt wer-

---

[1]) Des Noyers, Le pouvoir exécutif aux États-Unis (Revue des Deux Mondes vom 1. Oktober 1901 S. 635, 636 Anm. 1).

[2]) Vgl. zur ministeriellen Verantwortlichkeit auch Brie, Art. „Staatsminister“ in Stengels Wörterbuch Bd. 2 S. 492 ff.

[3]) de Chambrun, Le pouvoir exécutif aux États-Unis, 2. édit., Paris 1896, S. 335; Steinbach, Die rechtliche Stellung usw. S. 39.

den. Es treten die Minister an die Stelle des Staatshauptes und sind für dieses dem Volke verantwortlich, ausser der kraft ihrer allgemeinen Eigenschaft als Staatsbeamte bereits bestehenden Verantwortlichkeit. Die Übernahme der Verantwortlichkeit geschieht nach heutigem konstitutionellen Staatsrechte in jedem einzelnen Falle besonders, und zwar dadurch, dass der zuständige Minister den Staatsakt gegenzeichnet [1]). Sehr wahrscheinlich ist es, dass die Gegenzeichnung zunächst nur die Wirkung hatte, die Unterschrift des Zeichners, des Staatschefs, als dessen eigenhändige Unterschrift zu beglaubigen, ohne dass dadurch eine materielle Garantie für den Inhalt des betreffenden Schriftstückes übernommen wurde [2]).

Eine besondere Stellung unter den gegenzuzeichnenden Akten nehmen gewöhnlich die militärischen Angelegenheiten, soweit sie den Oberbefehl über die bewaffnete Macht betreffen, ein. In diesen soll die Handlungsfreiheit des Staatshauptes nicht durch konstitutionelle Fesseln gehemmt werden [3]). In der Monarchie steht der Oberbefehl über das Heer unzweifelhaft dem Monarchen allein zu; er hat dann das militärische Verordnungsrecht, die Regierungsakte in Militärangelegenheiten sind zum Teil der Gegenzeichnung des zuständigen Ministers entzogen. Dem republikanischen Staatsoberhaupte ist vielfach, z. B. in Amerika und Frankreich, verfassungsgemäss ebenfalls das Heer unterstellt. Es darf jedoch nicht ohne weiteres gefolgert werden, dass der Präsident ebenso gestellt sei wie der Monarch. Zunächst ist er nicht immer selbst Oberbefehlshaber. An und für sich unterliegen grundsätzlich alle Regierungsakte der Gegenzeichnung; diese kann für eine Materie wie die militärischen Angelegenheiten auch nur durch besondere Verfassungsbestimmung oder ein Ausnahmegesetz ausgeschlossen werden. Allerdings hat hier in der Monarchie oft die Praxis über die Theorie gesiegt [4]). Der Monarch als

---

[1]) Französisches Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3 Abs. 6.

[2]) Fleischmann, Weg der Gesetzgebung S. 65, 66. v. Frisch S. 29 ff.

[3]) v. Frisch S. 358.

[4]) Fleischmann in der Deutschen Literaturzeitung 1906 Sp. 2975: „Die Befreiung landesherrlicher Anordnungen von der Gegenzeichnung, namentlich ihr Umfang, birgt ein Stück Gewohnheitsrecht“.

höchster Offizier erlässt auch ohne ausdrückliche Ermächtigung Akte, die den Oberbefehl betreffen, ohne Gegenzeichnung[1]. Die republikanischen Staatshäupter dagegen, die diese Stellung nicht haben und denen ein entsprechendes Recht, auch wenn sie selbst den Oberbefehl führen, durch das Gewohnheitsrecht nicht beigelegt ist, müssen sich bei jeder Verfügung über die Truppenmacht an die Gegenzeichnung gebunden halten[2]. Der nordamerikanische Präsident, der selbst Oberbefehlshaber ist und dessen Akte, wie gesagt, nicht der Gegenzeichnung bedürfen, hat also nur aus letzterem Grunde in dieser Beziehung eine monarchenähnliche Stellung.

VI. Während in den meisten Fällen durch die Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit auf den gegenzeichnenden Minister übergeht, wird sie nach positiver Verfassungsbestimmung nicht ausgeschlossen im Falle des Hochverrates und anderer schweren Staatsverbrechen. Das französische Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 6 Abs. 2 bestimmt: „Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison", während es im Abs. 1 von den Ministern heisst: „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels". Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Art. 2 Sekt. 4 zählt ausser Hochverrat noch Bestechung und andere hohe Verbrechen und Vergehen (treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors) auf, worunter sich dann schliesslich alles bringen lassen wird. Übereinstimmung besteht darüber, dass das Vergehen sich auf die amtliche Tätigkeit beziehen muss, im übrigen hängt die Frage, was zu den Anklagegründen zu rechnen sei, in hohem Masse von politischen Erwägungen des jeweiligen Kongresses ab[3]. Die Verfassungen Brasiliens Art. 54 und Mexikos Art. 105[4] geben eine ganze Reihe von Vergehen an, wegen deren Anklage gegen den Präsidenten erhoben werden kann.

---

[1] v. Frisch S. 356, 357.

[2] Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik S. 46 ff.

[3] v. Holst, Staatsrecht der Ver. Staaten S. 87, 88; s. a. oben S. 82 Anm. 2.

[4] S. auch Dareste, Les constitutions modernes Bd. 2 S. 486 Anm. 1.

In allen diesen in den Gesetzen aufgezählten Fällen bleibt die grundsätzliche Verantwortlichkeit bestehen, es liegt nicht etwa eine Ausnahme von einer prinzipiellen Unverantwortlichkeit vor; beide, Staatshaupt wie gegenzeichnender Minister, können zur Rechenschaft gezogen werden. Unnötigerweise hat diese Tatsache manchen Schriftstellern Schwierigkeiten bereitet, insofern darin, dass Präsident und Minister in gleicher Weise für dieselbe Handlung haftbar gemacht werden, eine Verletzung des Grundsatzes ne bis in idem erblickt wird[1]). Die Haftung beider Personen ist aber durchaus nicht unzulässig. Sie werden nach allgemeinen strafrechtlichen Normen wie zwei Mittäter bestraft. Auch ein zivilrechtlicher Schadensersatzanspruch könnte eventuell — praktisch wird dies, wie gesagt, wohl kaum werden — gegen beide solidarisch Haftende begründet sein.

VII. Die Art und Weise, wie das republikanische Staatsoberhaupt in den angeführten Fällen zur Verantwortung gezogen wird, das Verfahren, ist in den Verfassungen besonders geregelt worden. In den Vereinigten Staaten von Amerika und ihren Gliedstaaten heisst dies Verfahren impeachment[2]), wie es überhaupt gegen jeden Beamten wegen seiner in Ausübung des Amtes begangenen Verfehlungen angewendet werden kann. In einem Verfahren gegen den höchsten Staatsbeamten ist aber die Ausübung der Gerichtsbarkeit anderen Staatsbeamten entzogen. Das republikanische Staatshaupt hat sich vor dem Parlamente, der Repräsentation des Trägers der Staatsgewalt, zu verantworten, und zwar fungiert die zweite Kammer (in Frankreich die Deputiertenkammer, in Nordamerika das Repräsentantenhaus bzw. Assembly) als Anklagebehörde und der Senat als Gerichtshof[3]). Ebenso wird in Mexiko (Art. 104, 105) und Brasilien (Art. 33, 53) der Präsident bei Amtsvergehen

---

[1]) Vgl. dazu v. Frisch S. 138.

[2]) Foster, Commentaries Bd. 1 S. 505 ff.; Story, Commentaries §§ 786 ff.; Pomeroy, Introduction to the constitutional law; Federalist Kap. 65, 66, Bancroft, History Bd. 2 S. 193, wo andere bei der Beratung der Verfassung gemachte Vorschläge angegeben sind und auf das englische Vorbild hingewiesen ist; Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts S. 685, 686.

[3]) Franz. Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 12; Verfassung der Ver. Staaten Art. I Sekt. 3 § 6.

durch die Kammer vor den Senat, allerdings bei anderen bürgerlichen Vergehen, die hier auch nach ausdrücklicher Vorschrift zu verantworten sind, vor den obersten Gerichtshof gezogen. In Nordamerika führt nicht der Vizepräsident, der Präsident des Senats ist, den Vorsitz bei einer Aburteilung des Präsidenten, dessen Nachfolger er sein würde, sondern der oberste Richter. Nach manchen Verfassungen ist eine amtliche Tätigkeit des Angeklagten während des Prozesses verboten [1]. Zu der Verurteilung ist oft eine Zweidrittelmehrheit notwendig, ein Rechtsmittel ist nicht gegeben.

VIII. Über die Folgen der Verantwortlichkeit bestehen nicht ausführliche Vorschriften. Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika (Art. 1 Sekt. 3 § 7) bestimmt, dass der Senat nur auf Amtsentsetzung und Unfähigkeit, ein besoldetes oder ein Ehrenamt zu bekleiden, erkennen kann; eine weitere Verurteilung muss durch die ordentlichen Gerichte erfolgen. Das französische Verfassungsgesetz enthält nichts über die Folgen; das in Aussicht gestellte Gesetz über das Verfahren vor dem Senate ist am 10. April 1889 erlassen. Falls nähere dieses Rechtsinstitut regelnde Bestimmungen fehlen, sind ergänzend die Normen des Strafrechts und Strafprozesses heranzuziehen. Eine ausschliessliche Geltung haben diese natürlich in solchen Republiken, die eine besonders geregelte Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes nicht kennen.

§ 11. Der Vizepräsident und die Stellvertretung des Staatshauptes.

I. Wiewohl das republikanische Staatsoberhaupt normalerweise ununterbrochen die meist nur wenige Jahre betragende Amtsperiode hindurch bis zum Ende fungieren wird, ist es möglich — und es ist von den Verfassungen für den Fall Vorsorge zu treffen —, dass während der Amtszeit in der Person des Staatshauptes eine Änderung erfolgt. Es ist möglich, dass während der Amtsdauer eine zeitweilige Behinderung eintritt, nach der der Präsident weiter fungieren wird; in diesen Fällen ist für eine Vertretung des Präsidenten

[1] v. Holst, Staatsrecht der Ver. Staaten S. 154 Anm. 1.

zu sorgen. Es ist aber auch möglich, dass während der Amtsdauer die Funktion eines Präsidenten endgültig aufhört. Die Fälle solcher Beendigung sind bereits früher (S. 104ff.) erörtert. Bei solchem Vorkommnis könnte entweder sofort eine neue Periode des Nachfolgers beginnen, oder es versieht für den fortfallenden Präsidenten eine andere Person die Funktionen des Staatsoberhauptes bis zum Ablaufe dieser Periode. Für diese aufgezählten Fälle haben nun viele Verfassungen besondere Persönlichkeiten vorgesehen, wie den Vizepräsidenten, dem Worte nach das stellvertretende republikanische Staatsoberhaupt, den lieutenant-governor, den Landesstatthalter.

II. Im folgenden soll ein Blick auf die Regelung der Vertretung im einzelnen fallen, und zwar zunächst für Amerika.

1. Das Institut der Vizepräsidentschaft der Vereinigten Staaten von Amerika ist das Vorbild vieler anderer amerikanischer Verfassungen geworden, es mag daher mit seinen eigenartigen Rechtsnormen hier als besonderer Typus dargestellt werden. Von vornherein sei festgestellt, dass der Vizepräsident nicht, wie sein Name zu sagen scheint, stellvertretender Präsident ist. Es besteht in den Vereinigten Staaten keine Stellvertretung des Präsidenten, nach der der Vertretende im Namen des Vertretenen handelt. Der Präsident kann nicht etwa seine Funktionen delegieren, denn die Verfassung gibt ihm hierzu nicht das Recht [1]. Auch steht der Vizepräsident nicht in einem solchen Verhältnisse zum Präsidenten wie der Stellvertreter zum deutschen Reichskanzler, der zwar die Funktionen des Reichskanzlers wahrnimmt, sie aber nicht von ihm delegiert bekommt, sondern sie auf Grund der Verfassung ausübt [2]. Der Vizepräsident wird zugleich mit dem Präsidenten vom Volke gewählt.

Solange der Präsident im Amte ist, ist der Vizepräsident Vorsitzender des Senates; er ist also nicht Mitglied der Exekutive, trotzdem er in der Verfassung mit unter den Mitgliedern des

[1]) von Holst, Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika S. 46.

[2]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 543.

executive department aufgeführt wird. Im Senate hat er jedoch nur bei Stimmengleichheit Stimmrecht; in diesem Falle gibt er den Ausschlag. Es könnte zweifelhaft sein, ob er als Mitglied des Senates nicht Beamter, sondern Repräsentant des Volkes ist. Seine Stellung innerhalb des Senates, das fehlende Stimmrecht und der Vorsitz kraft Amtes, sprechen jedoch weniger für die Eigenschaft als Repräsentant des Volkes als für seine Aufgabe, innerhalb der Legislative lediglich eine verwaltende Tätigkeit auszuüben. Der Vizepräsident nimmt rechtlich wie politisch eine verhältnismässig unbedeutende Stellung ein; weder auf die Exekutive noch auf die Legislative steht ihm verfassungsmässig ein grosser Einfluss zu [1]).

Nach Art. 2 Sekt. 1 § 5 der Verfassung sollen im Falle der Entfernung des Präsidenten vom Amte oder seines Todes, Verzichts oder seiner Unfähigkeit, die Gewalten und Pflichten dieses Amtes wahrzunehmen, dieselben auf den Vizepräsidenten übergehen. Dies gilt zunächst für eine zeitweilige Verhinderung des Präsidenten, denn die Unfähigkeit, sein Amt zu versehen, kann gehoben werden. Die Verfassung gestattet weiter, dass der Kongress durch Gesetz einen anderen Beamten bezeichnet, der im Falle der Behinderung des Vizepräsidenten für diesen eintreten soll, und bestimmt ausdrücklich, dass dieser Beamte demgemäss fungieren soll, bis die Unfähigkeit gehoben oder ein Präsident erwählt worden ist.

Beim Scheiden des Präsidenten aus seinem Amte vor Ablauf der Amtsperiode tritt der Vizepräsident jedoch an dessen Stelle und wird selbst Staatsoberhaupt und oberster Beamter der Exekutive. Hier besteht Streit [2]). Es wird behauptet, dass der Vizepräsident nur die Funktionen der Exekutivgewalt wahrnehme und dass er nur mit der Ausübung der präsidentiellen Funktionen beauftragt sei. Nach anderer Ansicht dagegen wird er in Wirklichkeit Präsident. Letzteres trifft zu. Der Vizepräsident tritt in alle Funktionen, Rechte und Pflichten des fortgefallenen Präsidenten ein. Wenn die Verfassung dem

---

[1]) Über den Fall eines Impeachment gegen den Präsidenten vgl. oben § 10 VII am Ende.

[2]) de Chambrun, Le pouvoir exécutif aux États-Unis S. 43.

Vizepräsidenten nur eine sozusagen abwartende Stellung zuweist, so wird die Absicht sein, dass beim Fortfall des Präsidenten sofort voller Ersatz in der Person des Vizepräsidenten vorhanden sein soll; es würde zwecklos sein. dann noch in der Person des nicht mehr im Amte befindlichen Präsidenten den eigentlichen Titular bis zum Ablaufe des Restes der Amtszeit anzunehmen. Zudem erhält der Vizepräsident, wenn er den Präsidenten ersetzt, sofort den Titel des Präsidenten. Der Vizepräsident kann nicht etwa mit einem Regenten verglichen werden, der in einem monarchischen Staate an die Stelle des an der Ausübung der Regierung verhinderten Monarchen tritt. Von dem Monarchen können seine Souveränitätsrechte nur der Ausübung nach übergehen, er bleibt als Träger der Souveränität neben dem Regenten bestehen; der Präsident jedoch hat nur insoweit Rechte, wie sie ihm die Verfassung ausdrücklich zuteilt. Ein Erhalten in der Präsidentenstellung trotz des Eintritts des Vizepräsidenten ist nicht vorgesehen und würde auch mit den republikanischen Grundsätzen nicht in Einklang stehen. Der Präsident fällt also fort, wenn der bisherige Vizepräsident seine Amtsfunktionen dauernd ausübt.

In den meisten nordamerikanischen Gliedstaaten[1]) steht neben dem governor ein lieutenant-governor, dessen Stellung der des Vizepräsidenten der Union nachgebildet ist. Auch er ist zunächst ex officio Präsident des Senates.

2. Von den mittel- und südamerikanischen Staaten haben „Vizepräsidenten" Nicaragua, Salvador, Cuba, Domingo, Ecuador, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Argentinien. Bolivia, Guatemala und Peru wählen zwei; Costa Rica, Panama und Venezuela sogar drei Vizepräsidenten. In Argentinien haben die meisten Gliedstaaten Vizegobernadores. Auch diese entsprechen im wesentlichen dem nordamerikanischen Vizepräsidenten; so hat z. B. der Vizepräsident von Argentinien den Vorsitz im Senat mit beschränktem Stimmrecht (Art. 49), jedoch vertritt er nach Art. 41 Nr. 1 den Präsidenten auch in Behinderungsfällen.

---

[1]) z. B. California V 17, Colorado IV 1, Connecticut IV 13, 14, Florida VI 14, Illinois V 1, Jowa IV 3, New York III 3.

3. In denjenigen amerikanischen Republiken, die das Institut des Vizepräsidenten nicht kennen, tritt der Präsident des Senates an die Stelle des fortfallenden Präsidenten; z. B. Mexiko Art. 78. Ein Unterschied in der Rechtsstellung beider besteht nicht, da auch der Vizepräsident nur den Vorsitz im Senate hat, also allein die Bezeichnung verschieden ist.

4. Für den Fall, dass auch der Vizepräsident oder Präsident des Senates fortfällt, sind von vielen Verfassungen andere Staatsbeamte bezeichnet, die der Reihe nach an die Stelle des Präsidenten treten. Hierfür kommen in Betracht der Sprecher des Repräsentantenhauses, die Staatssekretäre und der oberste richterliche Beamte[1]). Der Vorsitz im Senat geht dann von dem Präsidenten des Senates, der an die Stelle des Staatshauptes rückt, auf den Präsidenten pro tempore[2]) (designierten[3]) Präsidenten) über.

Während der Vizepräsident immerhin vom Volke im Hinblick auf den möglichen Ersatz des Präsidenten gewählt wird, nehmen diese in zweiter Linie heranzuziehenden Ersatzmänner unter den republikanischen Staatshäuptern insofern eine ausserordentliche Stellung ein, als sie nicht vom Volke oder[4]) der das Volk repräsentierenden Legislative gewählt sind, sondern ihre Stellung als Staatshaupt der Ernennung durch den fortgefallenen Präsidenten (mit Zustimmung des Senates) und dem sie zur Nachfolge berufenden Rechtssatze verdanken.

III. Diese Beschränkung der Tätigkeit des Vizepräsidenten während der Amtszeit des Präsidenten auf die Legislative findet sich nur in Amerika. Für die Darstellung der Stellvertretung in anderen Republiken schliessen sich am besten zunächst

[1]) Die durch Kongressakte vom 17. Januar 1886 (auf Grund der erwähnten Verfassungsbestimmung ergangen, die dem Kongresse die Bezeichnung des Ersatzmannes überlässt) festgestellte Reihenfolge in den Vereinigten Staaten von Amerika (Secretary of State, of the Treasury, of War, Attorney General, Postmaster General, Secretary of the Navy, of the Interior, of Agriculture) s. bei Hervieu, Les ministres S. 212, und Des Noyers, Le pouvoir exécutif aux États-Unis (Revue des Deux Mondes vom 1. Oktober 1901 S. 617).

[2]) z. B. Pennsylvania IV 14. In den Vereinigten Staaten ist ein solcher schon im Gesetze vom 1. März 1792 vorgesehen (v. Holst S. 46 Anm. 2).

[3]) Colombia Art. 125.

[4]) abgesehen vom Sprecher des Repräsentantenhauses.

die Kollegialrepubliken an. Auch hier treten an die Stelle des Staatshauptes, wenn es vor beendigter Amtszeit fortfällt, andere Staatsbeamte und führen die Amtszeit zu Ende. Die berufenen Ersatzmänner sind die Mitglieder des Kollegiums, insbesondere das dem Staatshaupte zunächst stehende Mitglied.

1. Die Schweizer Verfassungen kennen als solche dem Staatshaupte zunächststehende Mitglieder des obersten vollziehenden Rates den Vizepräsidenten der Eidgenossenschaft (Art. 98), den Vizepräsidenten des Regierungsrates in Zürich (Art. 38) und Bern (Art. 35), den Landstatthalter in Unterwalden ob dem Wald (Art. 35b) und Glarus (Art. 48), Statthalter in Zug (§ 46) und Schwyz (Art. 35), den „stillstehenden" Landammann in Appenzell Inner-Rhoden (Art. 20). Es bestehen aber keine Bestimmungen über ihre Funktionen. Man wird annehmen dürfen, dass sie ausser zu ihrer Tätigkeit als Mitglieder des Kollegiums berufen sind, den Präsidenten oder Landammann sowohl zeitweilig, wenn er verhindert ist, zu vertreten, als auch, wenn er während der einjährigen Amtsdauer fortfällt, bis zum Ende des Amtsjahres an seine Stelle zu treten; ausserdem werden sie, bei einem Wechsel im Vorsitz nach Ablauf des Amtsjahres, die Nachfolger des abtretenden Präsidenten sein [1]).

2. Von den Hansestädten hat nur Lübeck einen einzigen Bürgermeister. Aus Art. 14 Abs. 5 der Verfassung ergibt sich, dass bei einem Fortfall des Bürgermeisters vor Ablauf der Amtszeit sofort ein Nachfolger gewählt wird. Dieser wird nur für den Rest der Amtszeit gewählt, kann aber bei der nächsten Wahl wiedergewählt werden. Bei zeitweiliger Verhinderung vertritt den Bürgermeister sein Vorgänger im Amte oder ein besonders gewählter Vertreter (Art. 15).

In Hamburg wird neben dem ersten auch ein zweiter Bürgermeister gewählt (Art. 17); auch in Bremen sind stets zwei Bürgermeister vorhanden, da alle zwei Jahre ein Bürgermeister auf vier Jahre gewählt wird (§ 30). Diese zweiten Bürgermeister vertreten den Präsidenten des Senates in erster Linie (Bremen

---

[1]) Der Vizepräsident der Eidgenossenschaft rückt „nach bisherigem konstanten Usus" im folgenden Jahre an die Stelle des abtretenden Präsidenten (v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft S. 34).

§ 31 Abs. 2). Wird in Bremen der Nachfolger eines während der Amtsführung fortfallenden Bürgermeisters gewählt, so läuft seine Amtszeit mit Schluss der Amtszeit seines Vorgängers oder erst nach weiteren vier Jahren ab, je nachdem sein Vorgänger in der ersten oder in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit fortgefallen ist.

Jede im Senate erledigte Stelle muss innerhalb einer kurzen Frist wieder besetzt werden (Lübeck Art. 8), was sich schon aus der verfassungsmässig festgelegten Zahl von Senatoren (vierzehn in Lübeck, je achtzehn in Bremen und Hamburg) ergibt.

IV. In Frankreich findet im Falle des Todes oder der Abdankung des Präsidenten eine sofortige Wahl seines Nachfolgers statt (Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 3). Es wird nicht etwa wie in den übrigen Republiken die Amtszeit des Präsidenten zu Ende geführt, sondern es läuft mit der Wahl des Nachfolgers für diesen eine neue Amtsperiode mit der verfassungsmässigen Anzahl von Jahren. Während der Zeit bis zum Amtsantritte des neuen Präsidenten führt das Gesamtministerium als nächstes höheres Regierungsorgan die Geschäfte des Staatshauptes.

Im allgemeinen deutet die Festsetzung eines bestimmten Anfangstermins der Amtszeit — in Amerika ist als solcher ein Tag in der Verfassung festgesetzt, in den Kollegialrepubliken fällt die Amtszeit des Staatshauptes als solchen gewöhnlich mit dem Kalenderjahre zusammen — auf eine Fortführung der Funktionen bis zum Ablauf der Amtszeit durch einen Ersatzmann hin. Das französische Verfassungsrecht dagegen legt nur eine Amtsperiode von sieben Jahren fest, ohne Beginn und Ende an bestimmte Termine zu binden.

Dritter Abschnitt
Abweichende Konstruktionen.

§ 12. Ableitungen aus zivilrechtlichen Begriffen.

Im Verlaufe der bisherigen Erörterungen ist die staatsrechtliche Stellung der republikanischen Staatshäupter systematisch dargestellt worden. Da zu diesem Zwecke bereits zu manchen wichtigen Begriffen, besonders auch zu den Bezeichnungen als Staatsorgan, Repräsentant, Chef der Exekutive, Stellung genommen werden musste, so kann der nunmehr folgende kritische Teil um so kürzer ausfallen; er braucht nur noch einige bisher nicht besprochene Konstruktionen zu bringen.

I. Zur Erklärung der Rechtsstellung des republikanischen Staatsoberhauptes und insbesondere des die Rechtsstellung begründenden Aktes hat man vielfach auf Institute des Zivilrechts zurückgegriffen.

1. So sieht folgender Schriftsteller das Staatshaupt der Republik für einen Beauftragten des Volkes an: Hartmann[1]): „Die Gesamtheit der Staatsangehörigen . . . kann zu den einzelnen notwendig werdenden Handlungen, sofern die Anzahl der Staatsangehörigen die unmittelbare Mitwirkung sämtlicher Staatsangehörigen nicht zulässt, Bevollmächtigte beauftragen . . . . . . In Staaten, nach deren Verfassung die Souveränität in der Gesamtheit der Staatsbürger beruht, sind die höchsten Organe des Staates nur Mandatare". Einen Mandatar nennen das Staatshaupt ferner: Rivier[2]): „In den jetzigen Republiken ist die Gesamtheit der Staatsbürger souverän. Das höchste Organ . . . ist Mandatar der Gesamtheit"; Ullmann[3]): „Der Inhalt der Rechtsstellung des Präsidenten der Republik . . . ist ein abgeleiteter. Die höchsten

---

[1]) Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten, Hannover 1874, S. 60, 78.

[2]) Lehrbuch des Völkerrechts, Stuttgart 1889, S. 242; s. a. dessen Principes du droit des gens, Paris 1896, Bd. 1 S. 423.

[3]) Völkerrecht (in Marquardsens Handbuch), Freiburg 1898, S. 85.

Organe sind hier Mandatare des souveränen Volkes, ohne selbst souverän zu sein"; v. Martens[1]): „Nur die Staaten sind Subjekte des Völkerrechts. Fürsten und Gesandte sind nur Repräsentanten oder Mandatare des Staates . . . . In der Eigenschaft zur Präsidentschaft erwählter Personen behalten sie in internationalen Verhältnissen vor allem den Charakter von Privatpersonen und gelten als Repräsentanten ihrer Nation immer nur auf Grund und innerhalb der Grenzen ihres staatsgesetzlichen Mandates". Pradier-Fodéré[2]): „L'organe suprême, de l'Etat républicain n'est que le mandataire spécial et partiel du peuple souverain".

2. Besonders französische Schriftsteller sprechen davon, dass das Verhältnis des Staatshauptes zum Staate auf Delegation beruhe. De Chambrun[3]): „Dans une république la souveraineté doit être effectivement exercée par le peuple; il faut que les assemblées, que le Président lui-même soient considérés seulement comme les délégués"; Perrin[4]): „Les agents du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire ne sont que les délégués de la souveraineté nationale . . . En somme, le Président était l'élu du peuple, quoique indirectement, et le delégué de la souveraineté nationale". Direktorialverfassung: „Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire". Lefebvre[5]): „Le président de la République doit être considéré aujourd'hui comme un délégué de la nation chargé en titre". Duguit[6]) verbindet die Begriffe Mandat, Delegation und Repräsentation: „Le président de la République auquel la nation délègue le pouvoir exécutif lui aussi est un mandataire revêtu du caractère représentatif".

3. Eine andere Reihe von Schriftstellern betont mehr, dass das Oberhaupt der Republik dauernd für das Staatsvolk handelt und kommt somit auf den Begriff der Stellvertretung.

[1]) Völkerrecht, Bd. 1 S. 8, 309.

[2]) Cours de droit diplomatique, 2. éd. Paris 1899, Bd. 1 S. 195.

[3]) Le pouvoir exécutif aux États-Unis S. 117.

[4]) De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France S. 7, 65.

[5]) Étude sur les lois constitutionelles de 1875, Paris 1882, S. 164.

[6]) L'État, les gouvernants et les agents S. 24.

Seligmann[1]) nimmt zwei Arten juristischer Stellvertretung an, die natürliche Stellvertretung, welche insbesondere für physische Personen stattfinde, und die organische Stellvertretung; er sagt: „Das Staatsoberhaupt, welches Staatsverträge abschliesst, wird als Organ des von ihm vertretenen Rechtssubjektes tätig". Rivier: „Das höchste Organ vertritt also in verfassungsmässiger Weise das souveräne Volk, ohne selbst souverän zu sein; daher ein wesentlicher Unterschied in den Wirkungen dieser Vertretung". Rüttimann[2]): „Das Volk hat Stellvertreter und Werkzeuge, die ihm durch die Verfassung gegeben sind, in seinen Aktivbürgern, Beamten und Behörden". v. Martens: „Die Präsidenten sind . . . der Verfassung republikanischer Staaten gemäss nur Vertreter der vollziehenden Gewalt". Gegen die Auffassung als Stellvertreter erklärt sich Gareis[3]): „So ist auch das Staatshaupt oder ein Beamter nicht Stellvertreter des Staates, sondern Organon; als Stellvertreter können nur gewisse Beamte aufgefasst werden, aber dann nicht als Stellvertreter des Staates, sondern des Staatshauptes".

II. Es lässt sich an und für sich nichts dagegen einwenden, Rechtsinstitute wie Auftrag, Mandat, Bevollmächtigung, Delegation und Stellvertretung, nicht nur auf das Zivilrecht zu beschränken, sondern sie daraufhin zu untersuchen, ob sie allgemein rechtliche Bedeutung haben und sie sodann auch als öffentlichrechtliche Begriffe zu verwenden.

1. Während jedoch der zivilrechtliche Auftrag, die Vollmacht, die Stellvertretung, vermöge gesetzten Rechts in allen Teilen des Rechtsverhältnisses, der Begründung, den Wirkungen, den Rechten und Pflichten beider Parteien, genau bestimmt sind, fehlt es an Rechtsnormen, die solche öffentlichrechtlichen Institute regeln, und aus den für die Stellung des Oberhauptes in der Republik bestehenden Rechtssätzen ergibt sich nicht ohne weiteres, dass das vorliegende Rechtsverhältnis als eins der bezeichneten anzusehen

[1]) Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg 1890, S. 157. Über Stellvertretung und Organschaft vgl. auch die Aufsätze von Schlossmann und Preuss in Iherings Jahrbüchern Bd. 44.

[2]) Bundesstaatsrecht S. 77.

[3]) Allgemeines Staatsrecht (in Marquardsens Handbuch), Freiburg 1883, S. 35.

ist. Der Gehaltsanspruch würde z. B. nur als Anspruch auf Lohn oder Vergütung erscheinen und dies würde, ebenso wie andere Elemente, den Tatsachen und der rechtlichen Natur des behandelten Rechtsverhältnisses nicht gerecht werden; aus der Delegation und Bevollmächtigung lässt sich sogar ein Anspruch auf die Gegenleistung ohne weiteres überhaupt nicht herleiten.

2. Wie die angeführten Bezeichnungen die Rechtsstellung des republikanischen Staatsoberhauptes selbst nicht zu erschöpfen vermögen, so ist es auch zwecklos, neben dem Beamtenbegriffe noch anzunehmen, dass das Verhältnis zwischen dem Staatsoberhaupte als einem Beamten und dem Volke auf einem Auftrage, einer Bevollmächtigung oder dergleichen beruhe. Hierauf ist deshalb hinzuweisen, weil manche der zitierten Stellen keinen Anspruch auf eine genaue Bestimmung des Begriffes des republikanischen Staatshauptes machen werden, sondern vielleicht nur den grundsätzlichen Unterschied, soweit er für das Völkerrecht in Betracht kommt, zwischen dem souveränen Monarchen und dem seine Kompetenz von dem Volke herleitenden Präsidenten betonen wollen. Dies zeigt sich schon darin, dass derselbe Schriftsteller bald von Mandat, bald von Stellvertretung spricht. In der Wahl des Oberhauptes der Republik ist aber nicht ein Auftrag oder die Erteilung einer Vollmacht zu sehen. Das Staatshaupt wird vielmehr unmittelbar als Beamter kreiert, der Staatsdienst ist ein durchaus selbständiges Rechtsinstitut.

§ 13. Die Betonung öffentlichrechtlicher Momente in der Stellung.

I. Der Stellvertretung verwandt ist der Begriff der Repräsentation. Er bezeichnet die staatsrechtliche Stellvertretung, und im besonderen setzt er eine ausschliessliche und dauernde Willensbildung des Repräsentanten für das repräsentierte Ganze voraus. Der Begriff ist oben in seinem rein technischen Sinne bereits besprochen worden [1]). Er muss hier nochmals berührt werden, weil er andererseits in einem sich stark dem der Stellvertretung nähernden Sinne gebraucht wird. So wurde, um

[1]) Vgl. S. 114 ff., 121.

ein Beispiel aus der Entwicklungsgeschichte des Gedankens der modernen Volksvertretung zu geben, von Abgeordneten der Nationalversammlung in Frankfurt im Jahre 1848 geäussert: „Die Abgeordneten . . . sind nicht die Mandatare ihrer Wähler, sondern Vertreter der Nation . . . das Volkshaus soll den Willen der Nation als solcher repräsentieren . . . der Abgeordnete handelt . . . als Stellvertreter“ [1]). Das republikanische Staatsoberhaupt wird entsprechend in mehr oder weniger farblosem Sinne als Repräsentant ausser in der von Jellinek eingehend begründeten und bereits erörterten Weise noch bezeichnet von Féraud-Giraud [2]): Les Présidents de République . . . comme représentants des États dont ils sont les chefs“; Ullmann [3]): „Die Tätigkeit einer Person, als Repräsentant eines Staates im Völkerverkehr zu fungieren, ist von den staatsrechtlichen Bestimmungen des betreffenden Staates über die Ausübung der Repräsentativgewalt abhängig“; v. Martens a. a. O. gebraucht Repräsentant und Vertreter gleichbedeutend: „In der Eigenschaft zur Präsidentschaft erwählter Personen . . . gelten sie als Repräsentanten ihrer Nation . . . Die Präsidenten sind nur Vertreter der vollziehenden Gewalt“.

Für den Repräsentantenbegriff gilt das oben (S. 114 ff.) Gesagte; er grenzt das republikanische Staatshaupt nicht scharf genug von anderen Organen ab, denen auch Repräsentantencharakter zukommt, wie dem Parlamente.

Wie die Repräsentation so ist auch die Organschaft bereits besprochen worden, weil diese beiden Bezeichnungen für die Feststellung des Begriffes des republikanischen Staatshauptes benutzt wurden.

II. Das republikanische Staatshaupt wird sodann als Träger der Staatsgewalt bezeichnet. v. Holst [4]): „Der Träger der Exekutivgewalt soll nicht nur formell, sondern auch in Wahrheit der Präsident sein . . . . Er ist nicht der alleinige Träger der Staatsgewalt gegenüber dem Auslande, aber er

[1]) zitiert bei Nake, Das rechtliche Verhältnis des Volkes zu seiner Vertretung (Göttinger Dissertation 1896) S. 33.

[2]) États etc. S. 169.

[3]) Völkerrecht S. 24.

[4]) Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika S. 46, 51, 108.

allein repräsentiert sie ihm gegenüber". Auch Westerkamp[1]) erklärt den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika für den Träger der vollziehenden Gewalt. Dieser Begriff ist ebenfalls bereits behandelt worden. Da die Eigenschaft als Träger der Staatsgewalt in der Republik der Aktivbürgerschaft zukommt, so ist der Präsident jedenfalls nicht Träger der Staatsgewalt. Er ist auch nicht Träger eines Teiles der Staatsgewalt, der Exekutive; denn wie die Staatsgewalt nur einem Subjekte, dem Staate, so steht sie auch nur einem Träger, der Aktivbürgerschaft in der Republik, zu. Die Gesamtheit der Staatsgewalt befindet sich höchstens noch in den Händen der Repräsentation der Aktivbürgerschaft, des Parlamentes; das heutige Verfassungsrecht kennt eine Übertragung der Staatsgewalt im ganzen an eine Einzelperson in der Republik nicht. Das Oberhaupt der Republik kann daher nur Ausüber der Staatsgewalt sein[2]). Wenn der nordamerikanische Präsident, etwa im Gegensatze zu dem Präsidenten der Vereinigten Staaten von Mexiko als Träger der vollziehenden Gewalt bezeichnet wird, so ist dies nur soweit richtig, als hiermit seine grundsätzliche Zuständigkeit für alle in das Gebiet der Exekutive fallenden Funktionen, wie sie sich auch in seinem Verhältnisse zu den Staatssekretären zeigt, betont werden soll, während in anderen Republiken die Präsidenten in der Vollzugsgewalt stark durch die Mitwirkung der Minister und mittelbar durch das hinter diesen stehende Parlament (Frankreich) beschränkt sind.

III. Eine andere Bezeichnung für den Ausüber der Staatsgewalt ist wohl der Begriff Agent. v. Holst (a. a. O. S. 33) gebraucht diesen Ausdruck: „Die Bundesregierung ... ist „Agent", wie die Vertreter der Lehre von der Staatensouveränität sie im Widerspruche mit ihrer eigenen Partentheorie nennen, aber nicht, wie sie behaupten, Agent der Staaten, sondern Agent des Volkes der Vereinigten Staaten". S. a. Perrin an der oben (S. 178) angegebenen Stelle: „Les agents du pouvoir exécutif . . ."

---

[1]) Staatenbund und Bundesstaat S. 323.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 183: „So kann sich das Volk, das Träger der Staatsgewalt ist, z. B. sowohl durch eine Einzelpersönlichkeit (Präsident, Diktator) wie durch ein Parlament vertreten lassen".

IV. Duguit[1]) stellt bei der Untersuchung der Rechtsstellung der republikanischen Staatshäupter ein Missverhältnis fest zwischen der Stellung, wie sie grundsätzlich sein müsste und wie sie nach positivem Verfassungsrechte in den grösseren Republiken gestaltet ist. Nach ihm ist die Staatsform dann republikanisch, wenn „le monopole de la force dans un pays appartient à une certaine classe ou à la majorité numérique des individus". Wenn diese Klasse oder Majorität die Staatsgewalt selbst ausübt, gibt es keinen republikanischen Staatschef, nur einen „commis, officier, lequel sera l'agent supérieur des volontés". Dieser haut magistrat ist aber nie chef d'État oder gouvernant. Im Anschlusse an Rousseau versteht er unter einem Staatshaupte: „l'expression de chef d'État implique l'idée d'un individu qui est investi, en vertu de sa situation sociale d'un pouvoir propre, d'une puissance de fait". Richtigerweise habe daher die französische Verfassung vom Jahre 1793 nicht eine Einzelperson, sondern ein conseil exécutif an die Spitze der neuen Republik gestellt. Zwar sei es möglich, dass das schweizerische System (Bundes- bzw. Regierungsrat) in einem grossen Lande nicht durchführbar sei, es sei aber das einzige logische System, das sich mit dem republikanischen Prinzip vertrage. Daher seien auch die Versuche, in Frankreich einen republikanischen Staatschef zu schaffen, gescheitert. Duguit bespricht sodann (S. 320ff.) diese Versuche. Die Nachbildung des Präsidenten von 1848 nach dem konstitutionellen Könige, des „pseudo-monarque constitutionel", nennt er eine totgeborene Einrichtung; das Gesetz vom 13. März 1873, durch das Mac Mahon „un véritable chef d'État, un représentant de la souveraineté nationale pour le pouvoir exécutif" wurde, bezeichnet er als bizarr, während das Gesetz vom 31. August 1871 als logisch seine Anerkennung findet, da nach diesem Thiers ist „point un gouvernant, mais simplement . . . l'agent exécutif supérieur, un agent supérieur de la hiérarchie exécutive responsable, auquel, par déférence pour sa personne, on a donné le nom de président de la république".

Natürlich billigt er von diesem theoretischen Standpunkte

[1]) L'État, les gouvernants et les agents S. 316ff.

aus auch nicht die heutige Gestaltung der Präsidentschaft in Frankreich. Er sieht in dem Präsidenten einen Wahlkönig, „un roi sans couronne et sans force, qui disparaîtra tôt ou tard, comme tout organe inutile, ... une institution décorative, un symbole qui plaît au peuple“ (S. 328), für den kein Platz in einer auf dem Prinzipe der Volkssouveränität aufgebauten parlamentarischen Republik vorhanden sei. Das parlamentarische Regime erfordere ein Zusammenwirken von Parlament und Staatshaupt; beide müssten mindesten gleich mächtig sein, was unmöglich sei, wenn das Staatshaupt vom Parlamente gewählt werde: il sera forcément le prisonnier des chambres (S. 327). Im Hinblick auf das positive Recht jedoch sagt er von dem französischen Präsidenten: il n'est pas un simple agent administratif, supérieur, il est un gouvernant, un représentant collaborant avec le parlement aux diverses fonctions étatiques (S. 329, 330, 331). Dies folgert er auch daraus, dass der Präsident nicht vom Parlamente, sondern von der Nationalversammlung gewählt wird. Da aber nicht wie in Nordamerika Parlament und Kreationsorgan verschieden sind, so fehlt dieser Unterscheidung jedenfalls die politische Bedeutung.

Wie nach Duguit das französische Grundgesetz aus dem Präsidenten einen monarque parlamentaire, so hätten die amerikanischen Verfassungen aus ihm einen roi constitutionnel machen wollen, was Duguit ebenso unlogisch und der Grundidee jeder Republik widerstreitend findet (S. 347), wenn auch der Präsident der Vereinigten Staaten heute „assurément l'organe essentiel de la vie politique américaine“ sei (S. 353).

Diesen Ausführungen ist hauptsächlich entgegenzuhalten, dass sie zwar die politische Stellung der republikanischen Staatshäupter nach früheren und jetzigen Verfassungen zum Vergleiche bringen, nicht aber einen befriedigenden rechtlichen Begriff geben. Die wiedergegebene Darstellung Duguits baut sich übrigens auf so eigenartigen rechtlichen Voraussetzungen auf, dass eine Auseinandersetzung mit ihnen schwierig ist[1]). Nach ihm setzen die „gouvernants“ allgemeine Rechtsnormen und

[1]) s. a. Labands Besprechung im Archiv für öffentliches Recht 1903 Bd. 18 S. 89.

schaffen das objektive Recht, ohne selbst ein subjektives Recht zu besitzen, vielmehr ihre Stellung lediglich auf die positive Macht stützend. Die „agents“ dagegen werden unter der Kontrolle und der Autorität der regierenden Gewalt im Gebiete des subjektiven Rechtes tätig [1]. Mit diesen Schlagworten ist aber der Begriff des Oberhauptes in der Republik nicht gefunden. Wenn Duguit grundsätzlich als höchstes Exekutivorgan der Republik einen agent kennt, dagegen von dem Präsidenten der Verfassung von 1875 sagt „il n'est pas un simple agent . . ., il est un gouvernant . . . .“, so führt er dagegen später (S. 369) aus, dass der Präsident mit seinem Ministerium trotz seines Charakters als gouvernant oft als simple agent étatique handele, also beides sei: il est en même temps gouvernant et agent administratif; und zwar wird nach seiner Meinung der Präsident, wenn er im Gebiete des objektiven Rechts handelt, als gouvernant tätig, im Zusammenwirken mit dem Parlamente; wenn dagegen im Gebiete des subjektiven Rechts, so handelt er allein ohne das Parlament als einfacher agent.

Diese Feststellung deckt sich in gewisser Weise mit den Ergebnissen unserer Ausführungen. Auch wir fanden zwei Elemente des Begriffes des republikanischen Staatshauptes, die Eigenschaft als Staatsvorstand und als oberster Verwaltungsbeamter, und entsprechend zwei Seiten der Kompetenz des Staatshauptes, seine Funktionen als Staatsvorstand und als Hauptexekutivorgan. Da nicht alle legislativen Rechte als spezifische dem Staatsvorstande zukommende Rechte aufgefasst wurden, kann auch der gouvernant im Sinne Duguits (Regierender, Leiter, Innehaber der Staatsgewalt?) nicht genau dem Staatsvorstande und der agent (Ausüber der Staatsgewalt, Beamter) nicht dem beamteten Hauptexekutivorgane entsprechen. Im obigen systematischen Teile (vgl. z. B. S. 118) sind nun die zwei Seiten des Begriffes und der Funktion des Staatshauptes in der Republik als Elemente nachgewiesen worden, die zusammen erst eine richtige Auffassung von Begriff und Funktion ergeben, in die jedoch nicht Begriff oder Funktion auseinandergerissen werden dürfen. Ebenso kann auch die Rechtsstellung des

[1] S. 361, 362, 367.

republikanischen Staatshauptes durch die Begriffe gouvernant oder agent getrennt nicht bestimmt werden; das Ergebnis würden nur politische Ausführungen sein, wie sie oben nach Duguit wiedergegeben wurden und wie sie den rechtlichen Verhältnissen nach der einen oder der anderen Seite hin Gewalt antun müssen. Ein blosses Nebeneinanderstellen solcher Begriffe, zu dem sich Duguit schliesslich gezwungen sieht, führt gleichfalls nicht zum Ziel, sondern nur zu dem Stossseufzer: cet organe hybride qu'est le président de la république![1])

Ein Zwitterbegriff ist aber das republikanische Staatshaupt nicht. Ein solches Urteil — soweit es überhaupt auch auf die rechtliche nicht nur die politische Stellung gehen will — verkennt die Daseinsberechtigung eines Rechtsbegriffes und Rechtsinstitutes wie des Oberhauptes in der Republik, die festzustellen mindestens ebenso zulässig ist als sie an bislang gleich wenig untersuchten, aber noch nicht einmal anerkannten Begriffen zu messen.

V. Am wenigsten werden unserer Aufgabe Sätze gerecht, die das republikanische Staatshaupt für einen Herrscher erklären[2]). Sie treffen nicht einmal die Hauptfrage, die Frage nach der rechtlichen Natur des zwischen dem Staatshaupte und dem Staate bestehenden Verhältnisses. Der Unterschied zwischen Monarchie und Republik sowie den beiderseitigen Staatshäuptern ist bereits (S. 58) dargelegt worden. Der Monarch ist als Träger der Staatsgewalt eine Person „mit ausnahmsweiser, höherer Rechtsfähigkeit"[3]). Er wirkt an der Feststellung der Verfassung selbst mit, während der republikanische Präsident seine Rechtsstellung erst von der Verfassung empfängt. Die Bezeichnung als Herrscher kann höchstens dann zugelassen werden, wenn sie den Zweck hat, den Präsidenten als eine mit besonderen Vorrechten und monarchenähnlichen Funktionen ausgestattete Einzelperson hinzustellen, wie für diese Eigenschaft oben der Begriff Staatsvorstandschaft gebraucht ist. Die Bezeichnung als König oder als Herrscher, wenn hierunter

[1]) Duguit S. 372.

[2]) Saint Girons, Manuel S. 346.

[3]) Affolter in den Annalen 1903 S. 162; Bernatzik in Grünhuts Zeitschrift 1899, Bd. 26 S. 310.

wie wohl überall nur ein monarchisches Staatshaupt verstanden wird, ist abzulehnen.

VI. Dass der Begriff des Herrschers als Bezeichnung für das republikanische Staatshaupt praktischen Wert haben kann, zeigt Art. 55 der Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, nach dem der König von Preussen ohne Zustimmung der beider Kammern nicht Herrscher fremder Reiche sein kann. In der Literatur des preussischen Staatsrechtes, wo über den Artikel mancher Zweifel herrscht[1]), besteht Einstimmigkeit darüber, dass unter den fremden Reichen grössere nichtdeutsche Staaten zu verstehen sind; da Art. 55 an die Stelle der früheren Fassung „Herrscher eines anderen Staates" getreten ist, so erscheint heute nur noch eine Personalunion mit einem ausserdeutschen, nicht dagegen mehr mit einem deutschen Staate für unzulässig. Die Frage, ob unter den Reichen nur Monarchien oder auch Republiken zu verstehen seien, so dass Herrscher etwa gleichbedeutend mit Staatsoberhaupt wäre, findet sich nicht beantwortet, soweit man nicht schon in der Auffassung der betreffenden Verbindung als einer Personalunion, unter der wohl allgemein die gleichzeitige Beherrschung zweier Staaten durch einen Monarchen verstanden wird, die Antwort sehen will. Wenn auch der Herrscherbegriff an sich ziemlich weit und nichtssagend ist — es lässt sich ja schliesslich jede mit grosser Macht begabte und sie ausübende Einzelperson darunter fassen —, so versteht doch der Sprachgebrauch unter dem Herrscher nur den Monarchen, den Träger der Staatsgewalt[2]). Die herangezogene preussische Verfassungsbestimmung wollte also ohne Zweifel nur die Thron-

---

[1]) v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen, Freiburg und Leipzig 1894, S. 37; Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. 1 S. 133; v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, 5. Aufl. v. Zorn, Leipzig 1899, Bd. 1 S. 216, 207; Schwartz (Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat) und besonders Arndt zu Art. 55, auch v. Frisch, Thronverzicht S. 93.

[2]) s. a. v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform S. 28: „gegenüber dem republikanischen hat das monarchische Staatshaupt das unterscheidende Merkmal in der Herrscherstellung . . . Der König ist Herrscher und erst diese Eigenschaft bildet die Grundlage seiner sich als Regierung zusammenfassenden Organfunktionen".

folge des preussischen Königs in grösseren nichtdeutschen Monarchien verhindern; sie wird die Wahl zum Oberhaupte einer Republik als ausserhalb des Bereiches jeder Möglichkeit liegend angesehen haben.

Die Frage, ob ein Souverän der persönliche Untertan eines anderen Souveräns sein kann, wird von Rivier[1]) bejaht mit der Bemerkung, dass hieraus nicht etwa die Abhängigkeit seines Staates von dem des anderen folge. Da nun in der Republik das Gesamtvolk Träger der Staatsgewalt, „Souverän" ist, so ist die analoge Frage berechtigt, ob ein Souverän Oberhaupt einer Republik werden, also sich in rechtliche Abhängigkeit eines anderen Volkes begeben kann.

Grundsätzliche rechtliche Bedenken bestehen m. E. nicht. Die Souveränität, die Trägerschaft der Staatsgewalt, ist eine Eigenschaft, die zunächst nur für den eigenen Staat von Bedeutung ist; monarchische und republikanische Staatshäupter unterscheiden sich danach, ob sie in Hinblick auf ihren Staat Träger der Staatsgewalt sind oder nicht. Auch im völkerrechtlichen Verkehre ist diese Eigenschaft, abgesehen von den im Zeremoniell sich zeigenden Unterschieden, grundsätzlich ohne Wert. Die Staatshäupter, auch die Souveräne, sind keine völkerrechtliche Personen im eigentlichen Sinne[2]), sondern lediglich Organe, wenn auch oberste Vertreter, ihrer Staaten. Wenn nun ein Monarch in einer Republik zum Oberhaupte gewählt oder ein republikanisches Staatshaupt zur Thronfolge berufen wird, so berührt dies weder den monarchischen noch den republikanischen anderen Staat. Der Mangel bzw. das Vorhandensein der Souveränität in dem einen Staate ist für die entgegengesetzte Eigenschaft in dem anderen Staatswesen ohne Belang. Wie eine Personalunion die inneren Verhältnisse zweier Monarchien nicht berührt und auch in auswärtigen Beziehungen

[1]) Principes du droit des gens, Paris 1896, Bd. 1 S. 419. Die Frage wurde praktisch, als der Herzog von Edinburg den Thron des Herzogtums Sachsen Koburg-Gotha bestieg (Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts für Studium und Praxis, 3. Auflage von Fauchille, übersetzt von Grah, Berlin 1904, S. 345 Anm. 1).

[2]) v. Liszt, Völkerrecht, 4. Aufl. 1906 S. 40 f., 113 ff. Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 344/5.

ihre Eigenexistenz nicht antastet, so ist auch eine Personalunion zwischen Monarchie und Republik oder zwischen zwei Republiken grundsätzlich möglich. Positivrechtlich steht der Wahl eines Monarchen oder eines anderen fremden Staatshauptes zum Oberhaupte einer Republik nur entgegen, dass, wie oben (S. 68) gezeigt, verfassungsmässig zu der Qualifikation Zugehörigkeit zu dem betreffenden Staatswesen und sogar längere Ansässigkeit verlangt wird.

Im übrigen bestehen natürlich wesentliche politische Bedenken. Diese sind für die Aufstellung des Art. 55 der preussischen Verfassungsurkunde ausschliesslich massgebend gewesen, wie sich daraus ergibt, dass nur die Personalunion mit ausserdeutschen Monarchien verhindert werden soll.

VII. Ein Vergleich zwischen dem Monarchen und dem Präsidenten als allgemeinen Begriffen, wie er bei den besprochenen Bezeichnungen des republikanischen Staatschefs nahe liegt, kann eine Reihe von Einzelheiten feststellen, bezüglich deren die Rechtsstellung beider Staatshäupter gleichgeordnet ist. Die Stellung gegenüber der Legislative bis auf das dem Monarchen zukommende Recht auf positiven Anteil an dem Gesetzgebungswerke, die Unabhängigkeit der Richter der Exekutive gegenüber, die einzelnen Funktionen wie Oberbefehl über das Heer, die Publikation und Vollziehung der Gesetze, der völkerrechtliche Verkehr, alles dies weist gemeinsame Züge auf[1]). Es scheint oft näher zu liegen, einen Monarchen mit dem Präsidenten einer der grösseren Republiken zu vergleichen, als, wie es hier geschehen ist, die republikanischen Staatshäupter unter einander. Ein Vergleich zwischen einem monarchischen und republikanischen Staatshaupte kann jedoch nicht in die Tiefe dringen; er muss sich notwendig auf die Aufzählung äusserer Ähnlichkeiten beschränken, denn die Grundlage der Rechtsstellung beider ist durchaus verschieden[2]).

---

[1]) Ausserdem vgl. noch Gierke, Johannes Althusius, S. 35: „In keiner Monarchie fehlen demokratische Elemente, während umgekehrt jede Polyarchie in irgend einer einheitlichen Zuspitzung das monarchische Element aufweist".

[2]) Der nordamerikanische Präsident ist verschiedentlich mit anderen Staatshäuptern verglichen worden; so mit dem französischen Könige von

Schluss

§ 14. Die völkerrechtliche Stellung der republikanischen Staatsoberhäupter.

I. Die völkerrechtliche Stellung des Staatshauptes einer Republik ist ein Reflex seiner innerstaatlichen Stellung, sie muss dieselbe rechtliche Grundlage wie diese haben, insbesondere sind die beiden Elemente dieses Begriffes, Beamteneigenschaft und Staatsvorstandschaft, festzuhalten. Hierzu tritt noch der heute allgemein anerkannte Satz des Völkerrechts, dass die Subjekte des völkerrechtlichen Verkehrs nur die Staaten sind. Wie aber auch in einer Monarchie die den Staat repräsentierende Einzelperson als Subjekt des Völkerrechts angesehen worden ist, so ist ebenfalls das republikanische Staatshaupt in dieser Hinsicht wie ein Monarch behandelt worden, wozu die vielen beiden Staatshäuptern gemeinsamen äusseren Attribute ihrer völkerrechtlichen Stellung leicht verführen. Obwohl im Völkerrechte die Staaten als solche Krieg führen, Frieden schliessen, Verträge vereinbaren, durch die sie berechtigt und verpflichtet werden, so tritt, ebenso wie in konstitutionellen Monarchien der Monarch trotz der grundsätzlichen Rechte der Volksvertretung, das republikanische Staatshaupt mehr als im innerstaatlichen Leben hervor. Es stehen ihm auf diesem Gebiete verhältnismässig mehr Befugnisse zu, es hat eine freiere Hand, seine Stellung ist ersichtlich bis in die Einzelheiten der eines souveränen Monarchen angenähert. Fr. v. Martens[1]) meint, dass theoretisch wegen der Gleichheit der Staaten auch Monarchen und Präsidenten gleich seien; er führt aber weiter an, dass „praktisch dies ohne zureichenden Rechtsgrund durchgeführt sei, da die Präsidenten nur Vertreter der vollziehenden Gewalt, nicht der Staatshoheit im ganzen seien“. Die Republik

---

Tocqueville (De la démocratie en Amérique, Bd. 1 S. 197), mit dem englischen Könige und dem Governor von New York im Federalist Kap. 69, und mit dem deutschen Kaiser von Steinbach (Die rechtliche Stellung usw.).

[1]) Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 S. 309.

ist in völkerrechtlicher Beziehung in gewisser Weise, wie man gesagt hat, „eine in Windeln gewickelte Monarchie". Es sind manche Attribute, die konsequenterweise nach dem rechtlichen Unterschiede zwischen Monarchen und Präsidenten und nach dem Masse von Befugnissen, das im inneren staatlichen Leben dem Hauptexekutivorgan und Staatsvorstand zugewiesen ist, dem Oberhaupte der Republik versagt sein sollten, ihm kraft positiver Verfassungsbestimmung oder nach völkerrechtlichem Brauche beigelegt. Es zeigt sich die Tendenz, die Staatsleitung in die Hand einer Einzelperson zu legen, besonders ausgeprägt. Die eigentlichen massgebenden republikanischen staatsrechtlichen Faktoren, die Kammern, treten dabei zurück. Der Grund ist offensichtlich bei einem Vergleiche zwischen Verhandlungen, die Parlamente und solchen, die zwei Staatshäupter oder die nur nach deren Anweisungen sich richtenden diplomatischen Agenten führen [1]). Im Gebiete des Völkerrechts ist es grundsätzlich gleichgültig, welches der Titel und die Rechtsstellung der an der Spitze des Staates stehenden Persönlichkeit sind [2]). Fremde Regierungen können und müssen sich nur an die Person oder die Personen halten, denen die oberste Leitung der internationalen Beziehungen des Staates obliegt; auf deren Legitimation oder ein Mitwirkungsrecht des Parlamentes kommt es zunächst nicht an [3]).

II. In völkerrechtlicher Beziehung wird das Oberhaupt der Republik infolgedessen allgemein als Repräsentant seines Staates bezeichnet; man spricht von dem jus repraesentationis

[1]) **Blumenthal**, Die politischen Einrichtungen der Vereinigten Staaten von Amerika (Union und Imperium), Berlin 1904, S. 52: „Die Macht des Präsidenten der Vereinigten Staaten beruht hauptsächlich in der Bedeutung der auswärtigen Angelegenheiten. Treffend ist daher der Ausspruch Tocquevilles: c'est principalement dans ces rapports avec les étrangers que le pouvoir exécutif d'une nation trouve l'occasion de déployer de l'habileté et de la force".

[2]) **Bonfils**, Lehrbuch des Völkerrechts S. 345; **Heilborn**, Völkerrecht in Holtzendorf-Kohlers Enzyklopädie Bd. 2 S. 1000; **Liszt**, Völkerrecht (2. Aufl.) S. 105.

[3]) **Geffcken** im Handbuch des Völkerrechts, herausgegeben von **Holtzendorff**, Hamburg 1887, Bd. 3 S. 619.

omnimodo [1]). Dies ist richtig, insofern das Staatshaupt nicht, wie innerhalb des Staates hauptsächlich nur die Exekutive vertritt [2]). Denn wenn der Präsident Krieg erklärt, Gesandte empfängt oder im Interesse der Republik Besuche mit anderen Staatshäuptern austauscht, so kann dies nicht als eine Tätigkeit der Vollzugsgewalt bezeichnet werden. Es zeigt sich hier noch deutlicher wie in der Organisation der Republik selbst, dass das Oberhaupt nicht schlechthin das Haupt der Exekutive ist, sondern dass es besondere Funktionen als Staatsvorstand wahrnimmt. Im übrigen ist jedoch mit der Bezeichnung als Repräsentant des Staates nicht viel gewonnen, da auch andere Personen oder Personengemeinschaften im Völkerrechte den Staat repräsentieren. Es ist also genauer zu bestimmen: das republikanische Staatshaupt ist Repräsentant seines Staates innerhalb der ihm durch die Verfassung seines Staates sowie durch völkerrechtlichen Brauch gezogenen Grenzen. Diese Beschränkung muss der allgemeinen Bezeichnung als Repräsentant des Staates ebenso beigefügt werden, wie andererseits die Bezeichnung als Repräsentant der Exekutive zu eng ist. Beim Abschlusse von Verträgen repräsentiert der Präsident die Republik, aber nur bei den Verhandlungen zwischen den Staaten; er repräsentiert nicht soweit, dass er auch bindend für den Staat abschliessen kann.

An einschlägigen Verfassungsbestimmungen seien angeführt Art. 102 Z. 8 der Schweizer Bundesverfassung: „Der Bundesrat wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt“, und Art. 22 der Hamburgischen Verfassung: „Der Senat vertritt den Staat in seinem Verhältnis zum Deutschen Reiche und zum Auslande“.

Zu solchen, im einzelnen nicht aufzählbaren Funktionen

---

[1]) Gareis, Institutionen des Völkerrechts, 2. Aufl., Giessen 1901, S. 103; F. v. Martens, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 1 S. 310.

[2]) Nach Heffter (Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 8. Ausg. bearb. von Geffcken, Berlin 1888, S. 124) ist der Präsident nicht Vertreter der Staatshoheit im ganzen, sondern nur der exekutiven Gewalt, so dass er deshalb nicht die unbeschränkte Vertretung habe.

gehört z. B. die Anerkennung neuer Staaten und Staatsregierungen, die durch Vermittlung der Oberhäupter erfolgt[1]).

III. Das völkerrechtliche Institut der Exterritorialität steht in engem Zusammenhange mit der Frage, wie weit das Staatshaupt den Staat repräsentiert.

Unter Exterritorialität versteht man „die völkerrechtliche Exemption gewisser Personen und damit in Verbindung stehender Sachen von der Staatsgewalt in demjenigen Territorium, in dem sie sich befinden“[2]). Dies Institut wurde zunächst geschaffen, um den Verkehr zwischen Staaten durch Gesandte zu ermöglichen und zu sichern. Da die Staatshäupter in früheren Zeiten während des Friedens meist ihr Land nicht verliessen, hat sich das Prinzip der Exterritorialität bei ihnen erst später ausgebildet. In der Hauptsache sind die für die Immunität der Gesandten bestehenden Grundsätze übertragen worden, wenigstens wird im heutigen Völkerrechte die Exterritorialität der Staatshäupter und der Gesandten meist gleich behandelt[3]). Auf die Frage nach der rechtlichen Begründung der Exterritorialität, ob sie eine Fiktion ist oder ob sie aus der Eigenschaft der Unabhängigkeit des einen Staates und somit seiner Organe von fremder Staatsgewalt zu erklären ist oder ob sie, was das Zutreffende zu sein scheint, ein durch völkerrechtlichen Brauch im Interesse des Verkehrs gewährtes Vorrecht ist, ist hier nicht näher einzugehen; ebensowenig darauf, ob die Gesandten oder die Staatshäupter den Staat in höherem Masse repräsentieren und daher grössere Exterritorialitätsrechte haben.

Wichtiger ist die Streitfrage, ob den republikanischen Staatshäuptern dieselbe Exterritorialität wie den Monarchen zuzubilligen ist. Von der Erwägung ausgehend, dass nach völkerrechtlichem Grundsatze alle Staaten gleich sind und somit auch ihren repräsentierenden Oberhäuptern dasselbe Mass an Rechten gebührt, kommt man zu einer Bejahung der Frage. Wenn jedoch betont wird, dass die völkerrechtliche

---

[1]) Moore, A digest of international law §§ 28 ff., 49 ff., 100 (Bd. 1).

[2]) Heffter, Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 8. Ausgabe bearbeitet von Geffcken, S. 102.

[3]) Pietri, Étude critique sur la fiction d'exterritorialité, Paris 1895, S. 220, 222.

Stellung nur ein Reflex der innerstaatlichen Stellung ist und dass ein rechtlicher Unterschied zwischen Monarchen und Präsidenten besteht, so wird die Frage verneint werden. Dass das republikanische Staatshaupt überhaupt keine Exterritorialität besitze, findet sich nirgends behauptet. Es wird aber ausgeführt, dass ihm dies Recht nur insoweit zuzubilligen sei, als das Staatshaupt als Chef der Exekutive handele, eine offizielle Reise unternehme oder soweit es überhaupt als diplomatischer Agent auftrete. Zorn [1]) ist der Ansicht, dass der Aufenthaltsstaat republikanischen Staatshäuptern gegenüber nicht in demselben Masse wie gegenüber Monarchen auf die Geltendmachung der Staatsgewalt verzichte. Heyking [2]) erkennt an, dass der Präsident ebenso wie ein Monarch dann die Vorrechte der Exterritorialität geniesse, wenn er im Auslande weile, um dort diplomatische Funktionen auszuüben. Er bestreitet aber, dass er, anders als ein souveräner Monarch, hierüber hinaus allgemein als Staatschef exterritorial sei. Ebenso Loening [3]): „Die Exterritorialität der Souveräne . . . kommt nicht zu den Präsidenten der Republiken, wie neuerdings mehrfach angenommen wird. Sie sind nicht Inhaber der Staatsgewalt, sondern die obersten Beamten des Staats. Halten sie sich in amtlicher Eigenschaft im Auslande auf, wie etwa der Präsident der französischen Republik auf seinen Reisen nach Russland, so kommen ihm nach einer berechtigten Analogie die Vorrechte der Gesandten zu".

Weshalb es berechtigt sein soll, die republikanischen Staatshäupter hier wie Gesandte dagegen nicht wie monarchische

---

[1]) Artikel „Exterritorialität" in Stengels Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts Bd. 1 S. 171/2.

[2]) L'exterritorialité, Berlin 1889, S. 122, 123.

[3]) Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne (in der Festgabe der juristischen Fakultät der Universität Halle für Hermann Fitting, Halle 1903, S. 169—331) S. 145 Anm. 1. Vgl. auch Rivier, Principes du droit des gens, Paris 1896, Bd. 1 S. 424; Stoerk in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts Bd. 2 S. 654 ff.; F. v. Martens, Lehrbuch des Völkerrechts Bd. 1 S. 314 ff.; Ullmann, Völkerrecht, Freiburg 1898, S. 88. Strisower in dem ausführlichen, besonders auch die zivilrechtliche Exterritorialität berücksichtigenden Artikel „Exterritorialität" (in dem Österreichischen Staatswörterbuche, herausg. von Mischler und Ulbrich, Wien 1895, Bd. 1 S. 448) hält die Frage für zweifelhaft.

Staatshäupter zu behandeln, ist nicht einzusehen. Die Präsidenten sind keine Monarchen, sie sind aber auch keine Gesandten. Von jenen unterscheiden sie sich als Staatsbeamte, von diesen jedoch durch ihre Eigenschaft als besonders qualifizierte Beamte, als Staatsvorstand. Der republikanische Staatschef reist nicht als Gesandter seines Landes, er verhandelt nicht als Diplomat; ihm werden vielmehr Ehrenrechte erwiesen, die denen eines Monarchen analog sind. Das ihm übertragene Recht, die völkerrechtlichen Verträge bis zur Genehmigung durch die Legislative vorzubereiten, unterscheidet sich durchaus von den den einzelnen Diplomaten erteilten Aufträgen zum mehr oder minder selbständigen Unterhandeln. Das republikanische Staatshaupt ist grundsätzlich exterritorial, da es Staatsvorstand ist. Die Eigenschaft als Staatsoberhaupt besteht während der ganzen Dauer des Amtes; es ist nicht in jedem einzelnen Falle zu untersuchen, ob der Präsident in amtlicher Eigenschaft handelt[1]. Zutreffend weist v. Liszt[2] auf die praktische Unhaltbarkeit der dies verlangenden Theorie hin.

Voraussetzungen der Exterritorialität sind, dass sie von der Territorialobrigkeit anerkannt ist, dass der Eintritt in das Gebiet nicht ausdrücklich verboten ist, dass nicht Krieg besteht und dass der Exterritoriale nicht inkognito reist[3].

Der Inhalt der Exterritorialität, die einzelnen Immunitäten, sind die persönliche Unantastbarkeit, die Exemtion von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates, das Verbot gegen den Willen des Exterritorialen dessen Wohnung zu betreten, die Befreiung von Abgaben und der ungehemmte Verkehr mit dem eigenen Staate. Dagegen besteht keine eigene Gerichtsbarkeit über das Gefolge, da dies nicht mit den Grundgesetzen des Heimatstaates in Einklang stehen würde[4].

---

[1]) s. a. Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 348 Anm. 3. Vgl. Stoerk in Holtzendorffs Handbuch Bd. 2 S. 659: „Der dauernde amtliche Charakter des Monarchen kann jederzeit wirksam werden".

[2]) Das Völkerrecht systematisch dargestellt, 3. Auflage, Berlin 1904, S. 112; s. a. Gareis, Institutionen des Völkerrechts S. 104 Anm. 4.

[3]) v. Martens, Völkerrecht Bd. 1 S. 314.

[4]) v. Liszt S. 114, 115; über die Immunitäten vgl. auch im einzelnen Pietri S. 228 ff. und v. Martens, Völkerrecht Bd. 1 S. 315.

IV. Die besondere Eigenschaft als Staatshaupt zeigt sich vornehmlich in dem Verkehre mit Repräsentanten fremder Staaten sowie in den ihm bei diesen Gelegenheiten zukommenden Ehren (Ehrenrechten). Es mag dahingestellt bleiben, ob sie rechtliche Bedeutung haben oder nicht [1]), jedenfalls sind sie für die Stellung des republikanischen Staatshauptes bezeichnend und integrierender Bestandteil völkerrechtlicher Darstellung.

Soweit das republikanische Staatshaupt staatsrechtlich Titel und Prädikat hat, kommen ihm diese natürlich auch im völkerrechtlichen Verkehre zu.

Im übrigen wird bezüglich der Ehrenrechte trotz des Grundsatzes der Gleichheit der Staaten ein Unterschied gemacht zwischen Staaten, die königliche Ehren geniessen und solchen, die sie nicht geniessen. Zu ersteren sind nicht etwa nur Monarchien zu rechnen, sondern es werden königliche Ehren [2]) auch den bedeutenderen Republiken, wie Frankreich, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, zugestanden. Ob auch Republiken wie Mexiko und Argentinien sie geniessen, ist streitig [3]). Früher wurde den gekrönten Häuptern der Vorrang vor den Präsidenten eingeräumt; dies geschieht nicht mehr [4]). Staaten mit königlichem Rang sind solche Staaten, deren Häupter den Titel Kaiser oder König führen oder Republiken von gleicher völkerrechtlicher Bedeutung. Die königlichen Ehren bestehen in dem höheren Rang andern Staaten gegenüber, die diese nicht haben, in dem ausschliesslichen Rechte, Gesandte ersten Ranges, Botschafter, zu senden, sowie für Monarchen in dem Gebrauche der Anrede als Bruder. Der völkerrechtliche Satz, dass jeder Staat eine seiner Bedeutung angemessene Bezeichnung, der der Titel des Oberhauptes entspricht, annehmen darf, hat

---

[1]) Pietri S. 224 leugnet es.

[2]) Pradier-Fodéré, Cours de droit diplomatique, 2. édit., Paris 1899, Bd. 1 S. 60: „on appelle honneurs royaux des honneurs conventionnels considérés traditionellement comme les plus distingués qui puissent être rendus à un État".

[3]) Pradier-Fodéré S. 60, 61; Rivier, Principes du droit des gens, Bd. 1 S. 128.

[4]) Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 348.

für Republiken geringe Wichtigkeit, da in der Bezeichnung als Republik, Staat, Freistaat, nichts liegt, das, wie die Bezeichnung als Königreich einem Fürstentume gegenüber, Anspruch auf besondere Bedeutung und königlichen Rang macht oder einen grösseren Gebietsumfang vermuten lässt. Auch die bestimmten Staatswesen eigentümlichen Bezeichnungen als Kanton, Freie Stadt, Provinz, deuten nicht unbedingt auf Staaten zweiten Ranges hin, abgesehen davon, dass es Freistaaten mit dem Titel Republik gibt, die eine geringere Bedeutung als diese Staatswesen haben. Die Titel der Staatshäupter, Präsident, Landammann, Bürgermeister, fordern unter sich zu keinem Vergleiche heraus [1]).

Ausser den Oberhäuptern von Republiken, die verfassungsmässig ein Prädikat haben, wird oft auch Präsidenten anderer Republiken das Prädikat Exzellenz im völkerrechtlichen Verkehre beigelegt; jedoch ist der Gebrauch schwankend [2]). Insbesondere erhält der Bundespräsident der Eidgenossenschaft dies Prädikat im diplomatischen Verkehr [3]).

Die republikanischen Verfassungen gestehen selbst, wie wir gesehen haben, den Oberhäuptern im Verhältnis zu Monarchen nur ein verhältnismässig geringes Mass von Ehrenrechten zu. Es wird sogar gesucht, in Betonung demokratischer Grundsätze, alles zu verhindern, was äusserlich die Stellung des Staatschefs mit monarchischem Glanze umgeben könnte. Hierher gehört die Bestimmung der Vereinigten Staaten von Amerika (Art. 1 Sekt. 9), nach der jeder Bundesbeamte, also auch der Präsident und Vizepräsident, nur mit Zustimmung des Kongresses von auswärtigen Staatshäuptern Geschenke, Titel, Amt und andere Vorteile annehmen darf, wodurch [4]) Höflichkeitsbezeugungen, wie sie zwischen Staatshäuptern üblich sind, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten gegenüber fast unmöglich gemacht sind.

[1]) Prädikate, die den Republiken als solchen zukommen, bestehen nicht mehr (Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 347: „Durchlauchtigste Republiken Genua, Venedig, Polen"; Pradier-Fodéré Bd. 1 S. 89: „la République sérénissime de Venise").

[2]) Vgl. Pradier-Fodéré Bd. 1 S. 89.

[3]) v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft S. 35.

[4]) Steinbach, Die rechtliche Stellung usw. S. 56.

Besondere Förmlichkeiten bestehen bezüglich des schriftlichen Verkehrs zwischen den Staatshäuptern[1]. Republikanische Staatschefs sprechen nicht wie die Monarchen von sich in der ersten Person der Mehrzahl. Ebensowenig werden von ihnen oder ihnen gegenüber Verwandtschaftsbezeichnungen, Bruder, Vetter oder dergl. angewendet, wie dies bei Monarchen üblich ist. Republikanische und monarchische Staatsoberhäupter reden sich gegenseitig als „sehr lieber, guter oder grosser Freund, grand et bon ami und très cher et grand ami“ an. Unter sich werden Oberhäupter der Republiken derartige zeremonielle Anreden vermeiden und einen geschäftsmässigeren Ton vorziehen. Grundsätzlich beschränkt sich der Inhalt von Mitteilungen auf Tatsachen von unmittelbarem politischen Interesse. So werden die Thronbesteigung des Monarchen und die Wahl des republikanischen Staatshauptes amtlich angezeigt, wobei auch regelmässig der Wunsch nach einer Fortdauer der freundschaftlichen Beziehungen beider Staaten versichert wird[2]. Doch finden sich Fälle, dass Familienereignisse in monarchischen Häusern den Präsidenten offiziell mitgeteilt sind[3]. Gerade auf diesem Gebiete der persönlichen Ehrenrechte völkerrechtlicher Natur werden Fragen oft derart durch die Politik beeinflusst, dass man nicht von feststehenden Rechtssätzen sprechen kann. Ähnlich ist die Frage, ob der Gemahlin des Präsidenten besondere Ehrenrechte zukommen, zurzeit als zweifelhaft zu bezeichnen. Im allgemeinen finden natürlich die Grundsätze monarchischer Staaten nicht Anwendung, ebensowenig wie die Souveräne grundsätzlich den republikanischen Präsidenten als gleichgestelltes Staatshaupt behandeln[4]. Jedoch lässt sich in neuerer Zeit (Besuche

[1] Pradier-Fodéré Bd. 1 S. 143, 144; Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts (2. Aufl.) S. 318. Geffcken in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts Bd. 3 S. 668 ff.; Ullmann, Völkerrecht S. 88 Anm. 3.

[2] Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 345. Nach Heilborn (Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin 1896, S. 140) ist die Notifikation und Aktnahme von dem Regierungsantritte die einzige Formalität, die sich ausschliesslich auf die Stellung des Oberhauptes selbst und nicht auf eine Handlung des Staates bezieht, ohne auch bloss internationale Courtoisie zu sein.

[3] Pradier-Fodéré Bd. 1 S. 153, 162.

[4] Rivier, Principes du droit des gens Bd. 1 S. 424, Bd. 2 S. 5.

des Zaren, des Königs von Italien und des Königs von Dänemark in Paris) ein anderer, die Gleichstellung anbahnender Standpunkt beobachten[1]). Die Höfe legen übrigens beim Tode republikanischer Staatshäupter und umgekehrt diese beim Tode von Monarchen keine Trauer an[2]).

V. Es sind hauptsächlich drei Gebiete, in denen dem Oberhaupte der Republik in völkerrechtlicher Beziehung, ausser dem in den erwähnten Formen vor sich gehenden weniger amtlichen Verkehre zwischen den obersten Vertretern der Staaten, die Repräsentation des Staates in weitgehendem Umfange übertragen ist; dies sind das Gesandtschaftsrecht, der Abschluss von Staatsverträgen und das Kriegsrecht. In den Kollegialrepubliken tritt der Präsident nicht in demselben Masse wie in den Republiken, die eine Einzelperson an die Spitze gestellt haben, vor den übrigen Mitgliedern der Regierung hervor[3]). Wenn auch die heutigen zivilisierten Staaten und erst recht die Repuliken in der Repräsentation des Volkes einen wichtigen Faktor des öffentlichen Lebens sehen, so hat doch die Tradition[4]), nach der das souveräne Staatshaupt die militärischen und auswärtigen Geschäfte leitet, auch für das republikanische Staatshaupt ihre Kraft nicht verloren.

Was zunächst das Gesandtschaftsrecht[5]) anbetrifft, so hat das republikanische Staatshaupt verfassungsmässig die Funktion, fremde Gesandte zu empfangen. In Frankreich (Gesetz vom 25. Februar 1875 Art. 3 Abs. 5) sind die Botschafter und Gesandten fremder Mächte bei dem Präsidenten akkreditiert. Die eigenen Gesandten werden als Beamte grundsätzlich vom Staatshaupte ernannt, doch ist dies Recht meist ausdrücklich in den Verfassungen erwähnt; der Staatschef ist aber bei der Bestellung dieser wichtigen Organe an die Mit-

---

[1]) Die Zeitschrift „Juristenwelt“ (Herausgeber Paul Posener) Band IV (1907) S. 44 bemerkt: Bisher war die Frau des französischen Präsidenten Privatperson; nun aber ist es ihr gelungen, bei den Empfängen des norwegischen Königspaares und des Königs der Belgier offiziell mitzuwirken.

[2]) Pradier-Fodéré Bd. 1 S. 172.

[3]) Vgl. Heilborn in Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie Bd. 2 S. 1000.

[4]) Geffcken in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts Bd. 3 S. 669.

[5]) Geffcken S. 624/5. Für die Hansestädte vgl. allgemein Curt Riess, Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten (11. Heft der Abhandlung aus dem Staats- und Verwaltungsrecht von Brie und Fleischmann 1905).

wirkung anderer Faktoren gebunden. Die Verfassung der Vereinigten Staaten z. B. verlangt die Zustimmung des Kongresses (Art. 2 Sekt. 2 § 2)[1]. Die Beglaubigungs- und Abberufungsschreiben, wenigstens die der Gesandten höheren Ranges, der Botschafter, werden vom Staatshaupte ausgestellt und an das Oberhaupt des Empfangsstaates gerichtet[2]. In der Eidgenossenschaft werden die „eidgenössischen Repräsentanten", die Gesandten von dem Bundesrate als der präsumptiven Wahlbehörde (vgl. Art. 102 Z. 6 und 85 Z. 4), nicht wie früher von der Bundesversammlung ernannt[3]. In den Hansestädten ernennt und instruiert der Senat die Gesandten und sonstigen diplomatischen Agenten. Die republikanischen Gesandten werden jedoch nicht, wie Gesandte monarchischer Staaten, zugleich als persönliche Repräsentanten des Staatshauptes aufgefasst, wenn auch im gesandtschaftlichen Verkehre die Person des Präsidenten mehr als die Verfassungen vorsehen könnenin den Vordergrund tritt.

VI. Aus praktischen Erwägungen ergibt sich die Forderung, für den Abschluss von Staatsverträgen der Exekutivbehörde weitgehende Vollmacht zu geben. Regelmässig führt die Spitze der Republik die Verhandlungen mit anderen Staaten, schliesst Verträge ab und ratifiziert. Wichtige Verträge bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Mitwirkung der Legislative[4].

Ein Staatsvertrag kommt danach meist in der Weise zustande, dass die zur Vertretung im auswärtigen Verkehre legitimierten Staatshäupter durch ihre Organe Vorverhandlungen führen lassen, dann die Genehmigung der Volksvertretung einholen und nun den Vertrag durch die Ratifikation zu einem beide Teile bindendem machen. Die Ratifikation ist ein notwendiges und unerlässliches Erfordernis; sie kann nicht erzwungen werden, wenn auch das abschliessende Staatshaupt verpflichtet ist, die zu ihr erforderliche Genehmigung der Legislative herbeizuführen[5].

---

[1]) Moore, A digest of international law, § 632 (Bd. 4 S. 450, 451); s. a. oben S. 156.

[2]) Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 363; Geffcken S. 670.

[3]) Schollenberger, Bundesverfassung S. 505/6.

[4]) v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1 S. 557, hat Bedenken gegen die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge durch das Parlament, die Regierung müsse frei sein.

[5]) Vgl. hierzu Bonfils, Lehrbuch des Völkerrechts S. 433, 435, 436;

Der Präsident der Vereinigten Staaten schliesst überhaupt Verträge nur mit dem Rate und der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Senates ab (Art. 2 Sekt. 2 § 2)[1].

Für den französischen Präsidenten sind im Art. 8 des Gesetzes vom 16. Juli 1875 Vorschriften gegeben. Er gibt von den von ihm geführten Vorverhandlungen den Kammern Kenntnis, sobald es das Interesse und die Sicherheit des Staates gestatten. Friedens- und Handelsverträge sowie Verträge, die die Finanzen, das Staatsgebiet und die Rechtsverhältnisse der Staatsangehörigen im Auslande betreffen, müssen, ehe sie definitiv sind und vom Präsidenten ratifiziert werden, von den Kammern angenommen sein.

In der Eidgenossenschaft dagegen gehören Bündnisse und Verträge mit dem Auslande zu der Zuständigkeit der Bundesversammlung (Art. 85 Nr. 5). Nationalrat und Ständerat stimmen jeder durch besonderen Beschluss zu. Der Bundesrat dagegen schliesst die Verträge ab und erklärt sie als von der Bundesversammlung angenommen; „zu Urkund dessen" erfolgt unter Unterschrift des Bundespräsidenten und des eidgenössischen Kanzlers die Ratifikation[2].

In den Hansestädten[3] schliesst in Hamburg der Senat die Staatsverträge, hat aber vor Ratifikation derselben die Zustimmung der Bürgerschaft einzuholen (Art. 22); nach Art. 61 beruht die Gesetzgebung auf dem übereinstimmenden Beschlusse des Senates und der Bürgerschaft, nach Art. 62 ist aber Gegenstand der Gesetzgebung u. a. die Ratifikation von Staatsverträgen. In den beiden anderen Hansestädten da-

---

Gessner in Holtzendorffs Handbuch Bd. 3 S. 15, Geffcken daselbst S. 620 Anm. 2. Zu der Frage, wann ein Staatsvertrag gültig abgeschlossen ist, vgl. die ausführlichen Erörterungen von Heilborn, Das System des Völkerrechts S. 144 ff., auch v. Liszt S. 175.

[1]) Vgl. hierüber Wharton, A digest of the international law of the United States, 2. ed., Washington 1887, Bd. 2 S. 10 (§ 131); Moore, A digest of international law, §§ 735 ff. (Bd. 5); Gessner in Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechts Bd. 3 S. 51 ff.

[2]) Gessner in Holtzendorffs Handbuch Bd. 3 S. 60, 61; Heilborn, System des Völkerrechts S. 145, 146.

[3]) Gessner in Holtzendorffs Handbuch Bd. 3 S. 43; Alfons Riess, Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen 1904 S. 45 f.

gegen wirkt die Bürgerschaft nur mit, wenn dies verfassungsmässig bestimmt ist; dem Senate ist also der selbständige Abschluss einer Reihe von, allerdings weniger wichtigen, Staatsverträgen überlassen. In Lübeck (Art. 50 IX) wirkt die Bürgerschaft bei Verträgen mit, die den Handel, die Schiffahrt oder Gegenstände betreffen, welche der Mitgenehmigung der Bürgerschaft unterliegen [1]). Nach § 57 f der Bremischen Verfassung erfolgt die Vollziehung der Staatsverträge durch den Senat im Namen des Staates [2]).

VII. Das Recht Krieg zu erklären steht zwar nach verschiedenen Verfassungen dem Staatshaupte zu; denn in diesem Punkte treffen sich die Repräsentationshoheit und die Militärhoheit [3]). Doch ist die Beschränkung gegeben, dass die Zustimmung der Legislative vorher eingeholt werden muss (französisches Gesetz vom 16. Juli 1875 Art. 9). In den Vereinigten Staaten von Amerika (Art. 1 Sekt. 8) sowie in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Art. 85 Nr. 6) ist dies Recht der Legislative, dem Kongresse bzw. der Bundesversammlung, übertragen.

Wie im Bundesstaate das republikanische Staatshaupt sich als das einigende und zentralisierende Organ den verschiedenen Bundesgliedern gegenüber erweist, so hat es auch im völkerrechtlichen Verkehre für den Staat, dem es angehört, eine wichtige Bedeutung. Staaten, die im Weltverkehre eine massgebende aktive Stellung einzunehmen suchen, können auf ein politisch und rechtlich selbständig gestelltes Staatshaupt nicht verzichten, mögen dessen Funktionen bewusst oder unbewusst, der geschriebenen Verfassung entsprechend oder über sie hinaus

---

[1]) Eine Besonderheit für Lübeck vgl. Alfons Riess S. 48.

[2]) Verträge, mit Republiken geschlossen, s. bei Fleischmann, Völkerrechtsquellen S. 81, 89 (. . . der König von Italien und der Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft), S. 111 (. . . und der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika), S. 168 (. . le gouvernement de la République Française); viele Beispiele in dem Recueil manuel et pratique de traités et conventions, herausg. von Martens und Cussy, in zweiter Folge von F. H. Geffcken, Leipzig 1846—88.

[3]) Gareis, Institutionen des Völkerrechts S. 226.

durch die Anforderungen der Praxis fortentwickelt[1]), denen eines Monarchen ähnlich sein. Es lässt sich aus der geschichtlichen Entwicklung zu der Frage nach der Staatsform der Zukunft[2]) wohl die Folgerung ziehen, dass weniger der Unterschied von Monarchie und Republik in den Vordergrund treten wird, als dass der moderne Staatstypus kaum mehr eine einzelpersönliche Staatsvorstandschaft wird entbehren können[3]). Es wird vielleicht in Zukunft eine grössere Ähnlichkeit zwischen der konstitutionellen Monarchie und der modernen Präsidentschaftsrepublik (nach amerikanischem oder französisch-parlamentarischen Typus) sich aufweisen lassen als zwischen letzterer und der Kollegialrepublik[4]). Eine kollegiale Spitze lässt sich in einer Republik nur bei besonderen politischen und geschichtlich gegebenen Verhältnissen begründen. Ihre Gestaltung ist daher, wo sie heute besteht, komplizierter als die Übertragung der Exekutive an eine Einzelperson; ausserdem entfernen sich die Schweizer Kollegialrepubliken von dem Typus derjenigen Staaten, die eine Einzelperson an der Spitze haben, noch dadurch, dass wichtige Befugnisse der beaufsichtigenden und vollziehenden Gewalt nicht den eigentlichen Exekutivbehörden, sondern den legislativen Körperschaften zustehen[5]). Für manche in der Entstehung begriffenen

---

[1]) v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1 S. 559: „Verfassungen werden erhalten durch ihre Übereinstimmung mit den allgemeinen Ansichten und Bedürfnissen, nicht aber durch ihre eigenen Bestimmungen"; s. a. v. Piloty, Autorität und Staatsgewalt, im Jahrbuche der Int. Vereinig. f. vergl. Rechtswiss. Bd. 6, 7 S. 567, 576.

[2]) v. Mohl a. a. O. S. 491 meint, dass die repräsentative Demokratie wahrscheinlich eine grosse Zukunft habe, besonders in den neu gesittigten und bevölkerten Weltteilen; dann werde sich auch die ausübende Gewalt weiterentwickeln.

[3]) Nach Jellinek (Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. S. 604) kommt die Anerkennung der Bedeutung der Regierung „fast instinktiv" dadurch zum Ausdruck, dass ihr oberstes Organ in jedem Staate, auch der demokratischen Republik, Staatshaupt heisse.

[4]) Gareis (Institutionen des Völkerrechts S. 101) teilt die Staatsformen ein in Ein- und Mehrherrschaften, Monokratien und Pleonokratien, je nachdem das Staatsoberhaupt eine physische oder eine Kollektivperson sei; doch wird hier Staatsoberhaupt gleichbedeutend mit Souverän, Träger der Staatsgewalt, sein.

[5]) v. Orelli, Das Staatsrecht der schweiz. Eidgenossenschaft S. 37.

Staatswesen, wie den Commonwealth of Australia [1]) und Canada, kann also die künftige Staatsform ebensowenig zweifelhaft sein wie sie es für die überhaupt in neuerer Zeit entstandenen Kulturstaaten gewesen ist: der Staat wird an seine Spitze eine Einzelperson als Staatshaupt setzen, unbeschadet des rechtlichen Unterschiedes zwischen einem monarchischen und republikanischen Oberhaupte. Wird dann ferner eine Entwicklung des Staatslebens dahin gehen, dass die Grenzen des Völker- und Staatsrechts wie bisher bei der Entstehung der jetzigen Bundesstaaten sich verwischen und das Staatshaupt, das republikanische so gut wie das monarchische, weiter Gelegenheit hat, sich als „agent d'unification et de centralisation" [2]) zu bewähren oder sonstwie im Innern des Staates und nach aussen hin seinen Einfluss geltend zu machen, so wird sich in gewisser Weise auch noch für die Gegenwart das dieser Abhandlung vorangestellte Wort Montesquieus bewahrheiten mit der Modifikation, dass zwar nicht mehr der Wille eines Mannes einen Staat schaffen wird, wohl aber, dass der in einer Einzelperson verkörperte, mit möglichster Selbständigkeit ausgestattete Staatswille für die ja von jedem Staate erstrebte Idealstaatsform notwendig ist, mag dann auch das Staatshaupt „formé par l'institution", nicht nur ein soziales, sondern auch ein rechtliches Produkt des Staatsganzen, ein vom Volke gewähltes und ihm verantwortliches republikanisches Staatsoberhaupt sein.

---

[1]) Vgl. dessen staatsähnliche Organisation bei Doerkes-Boppard, Verfassungsgeschichte der Australischen Kolonien und des Commonwealth of Australia, München und Berlin 1903, S. 216, 217, 256ff., 331 ff. und ferner hierzu S. 286, 297. Sodann Kohler, Das Commonwealth von Australien und seine rechtliche Gestaltung, in der von ihm herausgegebenen Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, Bd. 1, Breslau 1906/7 (Provinzstaaten mit Eigenregierung).

[2]) Duguit, L'État, les gouvernants et les agents S. 354.

I. Literatur

Die Zusammenstellung bringt nur die wichtigeren Schriften, besonders soweit sie in der Abhandlung wiederholt (und dann nicht mit dem vollen Titel) genannt oder zwar benutzt sind, aber nicht an einer bestimmten Stelle erwähnt werden konnten.

Affolter, A., Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, Stuttgart 1892.

— Studien zum Staatsbegriffe, siehe Archiv.

— Staat und Recht, siehe Annalen etc.

Annalen des Deutschen Reiches, hrsg. von Hirth und Seydel, jetzt von Eheberg und Dyroff, München.

  Affolter, A., Staat und Recht, Versuche über allgemeines Staatsrecht, 1903.

  Arndt, Über Anfang, Unterbrechung und Schluss der Legislaturperioden oder: comment le pouvoir exécutif arrête le pouvoir législatif? 1903.

  Rehm, Hermann, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht, 1884.

  Rosenberg, Werner, Staat, Souveränität und Bundesstaat. 1905.

  Rosin, Heinrich, Souveränität. Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, 1883.

Anschütz, Gerhard, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901.

— Deutsches Staatsrecht, siehe Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie.

Archiv für öffentliches Recht, hrsg. von Laband, Otto Mayer und Stoerk, Freiburg.

  Affolter, A., Studien zum Staatsbegriffe, Bd. 17, 1902.

  Bernatzik, Edmund, Die juristische Persönlichkeit der Behörden, Bd. 5, 1890 (auch Sonderabdruck).

  Mayer, Otto, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage. Bd. 3, 1883.

  — Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, Bd. 18, 1903.

Arndt, Über Anfang, Unterbrechung und Schluss der Legislaturperioden, siehe Annalen.

Bancroft, George. History of the formation of the constitution of the United States of America. 2 vols, London 1882.
Bard, Alphonse, et Robiquet, Paul. La constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères, 2. édit., Paris 1878.
Batbie, A, Traité théorique et pratique de droit public et administratif, 2. édit., tome I—IX, Paris 1885—94.
Bernatzik, Die juristische Persönlichkeit der Behörden, siehe Archiv.
— Republik und Monarchie, Freiburg 1892.
Binding, K., Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke hrsg., Heft X: Verfassungsurkunden für die freien und Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg, Leipzig 1897.
Blumenthal, Hans, Die politischen Einrichtungen der Vereinigten Staaten von Amerika (Union und Imperium). Berlin 1904.
Blumer, J. J., Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechts, 2. Ausgabe hrsg. von J. Morel, 3 Bde., Schaffhausen 1877, Basel 1880/87.
Bluntschli, J. C., Artikel „Republik und republikanische Ideen“ im Deutschen Staatswörterbuche, hrsg. von Bluntschli und Brater, Stuttgart und Leipzig 1864, Bd 8.
— Lehre vom modernen Staat, 5. Aufl., 2 Bde., Stuttgart. 1. Teil: Allgemeine Staatslehre 1875; 2. Teil: Allgemeines Staatsrecht 1876.
Bollmann, Joh., Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht, Bremen 1904.
Bompard, Le veto du Président de la République et la sanction royale. Paris 1906.
Bonfils, Henry, Lehrbuch des Völkerrechts, 3. Aufl. durchgesehen von P. Fauchille, übersetzt von A. Grah, Berlin 1904.
Bornhak, Conrad, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1896.
Bosc, Henri, Les droits législatifs du président des États-Unis d'Amérique, Paris 1906.
Boutmy, E., Études de droit constitutionnel (France-Angleterre-États-Unis), Paris 1885.
Brie, Siegfried, Die gegenwärtige Verfassung Frankreichs, in der Festschrift für Gneist, Breslau 1888.
— Artikel „Staatsminister“, siehe Stengels Wörterbuch.
Bryce, James, The American Commonwealth, 2 vols; 2. edit., London and New York 1889; 3. edit., London and Washington 1893/95.
Calvo, Charles, Le droit international théorique et pratique, 5. édit., tome I—VI, Paris 1896.
Carranza, Arturo B., Constitución nacional y constituciones provinciales vigentes, Buenos Aires 1898.
Chambrun, Ad. de, Le pouvoir exécutif aux États-Unis, 2. édit., Paris 1896.
Claparède, Arthur de, La constitution et les lois constitutionnelles de la République et Canton de Genève, Genève 1888.
Cleveland, Grover, Presidential problems, London and New York 1904.
Vte Combes de Lestrade, Droit politique contemporain, Paris 1900.

Combotheera, X. S., La conception juridique de l'État, Paris 1899.

Constitución politica de la República de Chile, Santiago de Chile 1888.

Constitution of the Republic of Colombia with an historical introduction, translated by Bernard Moses, Philadelphia 1893.

Cooley, Thomas M., Treatise on the constitutional limitations which rest upon the legislative power of the states of the American Union, 4. edit.. Boston 1878.

— The general principles of constitutional law in the United States of America, Boston 1880.

Dareste, F. R. et P., Les constitutions modernes, recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé, 2. éd., vol. I—II, Paris 1891.

Des Noyers, Le pouvoir exécutif aux États-Unis, siehe Revue.

Dubs, J., Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 1878.

Duguit, Léon, L'État, les gouvernants et les agents, Paris 1903 (Études de droit public II).

— et Monnier, H., Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, Paris 1898.

Dupriez, L., Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome I—II, Paris 1892/93.

Esmein, A., Éléments de droit constitutionnel, Paris 1896.

Federalist, siehe Hamilton.

Fisk, Stimmrecht und Einzelstaat, siehe Jellinek-Meyer.

Fleischmann, Max, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen (Abhandl. a. d. Staats- und Verwaltungsrecht, hrsg. von Brie, Heft 1), Breslau 1898.

— Völkerrechtsquellen, Halle 1905.

Folleville, Daniel de, De la promulgation et de l'application des lois et des décrets, Douai et Paris 1876.

Foster, Roger, Commentaries on the constitution of the United States, vol. I, London 1896.

Frankfurter Zeitung, Geschichte der . . . 1856—1906, hrsg. vom Verlag der Frankfurter Zeitung, Frankfurt a. M. 1906.

Freeman, Edward A., Presidential government, in: Historical essays, 2. edit., London 1872.

Frisch, Hans v., Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berlin 1904.

— Der Thronverzicht, Tübingen 1906.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht, siehe Marquardsen.

— Institutionen des Völkerrechts, Giessen 1901.

Geffcken siehe Holtzendorffs Handbuch.

Gerber, C. F. v., Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1880.

Gessner, siehe Holtzendorffs Handbuch.

Gonzalez, Florentino, Lecciones de derecho constitucional, 3. ed., Paris u. Mexiko 1879.

Haenel, Albert, Studien zum deutschen Staatsrechte, Teil II, Leipzig 1880.

— Deutsches Staatsrecht. Bd. 1, Leipzig 1892.

Hamilton, Madison and Jay, The Federalist, or the new constitution written in the year 1788, Hallowell 1837. Französische Ausgabe: Le Fédéraliste ou collection de quelques écrits . . . publiés par Hamilton, Madison et Gay, Paris 1792.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrsg. von Conrad, Elster, Lexis und Loening, 2. Aufl., Jena.

Loening, Edgar, Art. „Staat", Bd. 6, 1901.

Mischler, Art. „Zivilliste". Bd. 3, 1900.

Harseim, Art. „Amt" und „Beamte", siehe Stengels Wörterbuch.

Hartmann, Adolph, Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten, Hannover 1874.

Heffter, Aug. Wilh., Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, 8. Ausgabe bearb. von Geffcken, Berlin 1888.

Heilborn, Paul, Das System des Völkerrechts entwickelt aus den völkerrechtlichen Begriffen, Berlin 1896.

— Das Völkerrecht, siehe Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie.

Hélie, Faustin-Adolphe, Les constitutions de la France, avec un commentaire, tome I—II, Paris 1875—79.

Hervieu, Henri, Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents États organisés, Paris 1893.

Heyking, Baron Alphonse de, L'exterritorialité, Berlin 1889.

Holst, H. v., Verfassung und Demokratie der Vereinigten Staaten von Amerika, Düsseldorf und New York 1873, Teil I Abt. 1. Von da an unter dem Titel: Verfassungsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika seit der Administration Jacksons, 4 Bde., Berlin 1878—91.

— Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten, siehe Marquardsen.

Holtzendorff, Franz v., Handbuch des Völkerrechts, 4 Bde., Berlin 1885 und Hamburg 1887.

Stoerk, Staatsuntertanen und Fremde, Bd. 2 S. 583 ff.

Gessner, Die Staatsverträge im Allgemeinen, Bd. 3 S. 1 ff.

Geffcken, Das Gesandtschaftsrecht und die diplomatischen Verkehrsformen, Bd. 3 S. 603 ff.

Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 5. Aufl. hrsg. von Kohler, Leipzig und Berlin 1904. Bd. 2:

Anschütz, Gerhard, Deutsches Staatsrecht.

Heilborn, Das Völkerrecht.

Hübler, Bernhard, Die Magistraturen des völkerrechtlichen Verkehrs und die Exterritorialität, Berlin 1895.

— Die Organisation der Verwaltung in Preussen (alte Lande) und im Deutschen Reich, Berlin 1898.

Huneeus, Jorje, La constitución ante el congreso o sea comentario positivo de la constitución Chilena, 2 Bde., Santiago 1879/80.

Janvier, Louis Joseph, Les constitutions d'Haiti (1801—1885), Paris 1886.
Jellinek, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905.
— Das Recht des modernen Staates, Bd. 1: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1905.
— Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.
Jellinek, Georg, und Meyer, Georg, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, Leipzig 1896 ff.
Fisk, Otis Harrison, Stimmrecht und Einzelstaat in den Vereinigten Staaten von Nordamerika (Bd. 1 Heft 4).
Schmidt, Bruno, Der Staat (Bd. 1 Heft 6).
Kaiser, Simon, und Strickler, Joh., Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart, gesammelt und dargestellt, Bern 1901.
Kempin, Emily, Die Rechtsquellen der Gliedstaaten und Territorien der Vereinigten Staaten von Amerika, Zürich 1892.
Kent, James, Commentaries on American law, vol. 1, 11. edit., by George F. Comstock, Boston 1867.
Klügmann, Das Staatsrecht d. Freien u. Hansestadt Lübeck, s. Marquardsen.
Laveleye, Émile de, Le gouvernement dans la démocratie, 2. édit., tome I—II, Paris 1892.
Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik, siehe Marquardsen.
Lefebvre, Charles, Étude sur les lois constitutionnelles de 1875, Paris 1882.
Le Fur, Louis, und Posener, Paul, Bundesstaat und Staatenbund, Bd. 1, Breslau 1902.
Lingg, Emil, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre, Wien 1890.
Liszt, Franz v., Das Völkerrecht systematisch dargestellt, 3. Aufl., Berlin 1904.
Loening, Edgar, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.
— Art. „Staat", siehe Handwörterbuch.
— Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne, in der Festgabe der jur. Fakultät Halle für Hermann Fitting, Halle 1903.
Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Freiburg.
Gareis, Karl, Allgemeines Staatsrecht, 1883.
Holst, H. v., Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1885.
Klügmann, K., Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Lübeck, 1884.
Lebon, André, Das Staatsrecht der französischen Republik, 1886.
Orelli, Alois v., Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885.
Sievers, H., Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Bremen, 1884.
Ullmann, Völkerrecht, 1898.

Wolffson, J., Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg. 1884.

Martens, Friedrich v., Völkerrecht, das internationale Recht der zivilisierten Nationen, deutsche Ausgabe von Carl Bergbohm. 2 Bde., Berlin 1883.

Martitz, Ferd. v., Die Monarchie als Staatsform. Berlin 1903.

Marx, Leopold, Die gerichtlichen Exemtionen der Staaten, Staatshäupter und Gesandten im Ausland. Mannheim 1895.

Mason, Edward Campbell, The veto power, its origin, development and function in the government of the United States, edited by Albert Bushnell Hart, Boston 1890.

Matter, Paul, La dissolution des assemblées parlementaires, Paris 1898.

Mayer, Otto, Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrage, siehe Archiv.
— Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg 1886.
— Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde., Leipzig 1895/96.
— Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, siehe Archiv.

Melle, Werner v., Das Hamburgische Staatsrecht, Hamburg und Leipzig 1891.

Meyer, Georg, Artikel „Behörden", siehe Stengels Wörterbuch.
— Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 6. Aufl. bearb. von Gerhard Anschütz, Leipzig 1905.

Mischler, Artikel „Zivilliste", siehe Handwörterbuch.

Mohl, R. v., Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, 3. Bde., Tübingen 1860.

Montesquieu, Oeuvres, nouvelle édition, vol. I—VIII, aux Deux-Ponts 1784.

Moore, A digest of international law, 8 vols. Washington 1906.

Neumann, Leopold, Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechts. Wien 1877.

Noailles, Duc de, Le centenaire d'une constitution, siehe Revue.

Orban, O., Le droit constitutionnel de la Belgique, tome I: introduction et theories fondamentales, Liège-Paris 1906.

Orelli, Alois v., Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, siehe Marquardsen.

Passow, Richard, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, Tübingen 1904.

Perrin, Francisque, De la responsabilité pénale du chef de l'État et des ministres en France, Paris 1900.

Pietri, François, Étude critique sur la fiction d'exterritorialité, Paris 1895.

Piloty, R. v., Autorität und Staatsgewalt, im Jahrbuche der Internationalen Vereinigung f. vergl. Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre, Bd. 6, Berlin 1903.

Pistorius, Theodor, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht, Tübingen 1891.

Poelitz, C. H. L., Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789, 3 Bde., Leipzig 1832/33.

Pomeroy, John N., An introduction to the constitutional law of the United States, 3. edit., New York 1875.

Poore, Ben. Perley, The federal and state constitutions, colonial charters

and other organic laws of the United States, compiled under an order of the United States senate. 2 vols. Washington 1877.

Pradier-Fodéré, P., Cours de droit diplomatique, 2. édit., tome I—II. Paris 1899.

Preuss, Hugo, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889.

— Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin 1902.

Raiga, Le pouvoir réglementaire du Président de la République, Paris 1900.

Rehm, Hermann, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes, siehe Annalen.

— Allgemeine Staatslehre, Freiburg 1899.

Revue des Deux Mondes.

Des Noyers, Le pouvoir exécutif aux États-Unis 1901.

Noailles, Duc de, Le centenaire d'une constitution 1899.

Rivier, Alphons, Lehrbuch des Völkerrechts, 2. Aufl., Stuttgart 1899.

— Principes du droit des gens, tome I—II, Paris 1896.

Rosenberg, Staat, Souveränität und Bundesstaat, siehe Annalen.

Rosin, Heinrich, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. Auch in den Annalen 1883.

Rossi, Luigi, Die neuere Literatur des Verfassungsrechts bei den romanischen Völkern, übers. von Seydel, in der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1895 und 1897.

Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 2 Bde., Zürich 1867—76.

Saint Girons, A., Essai sur la séparation des pouvoirs, Paris 1881.

— Manuel de droit constitutionnel, 2. édit., Paris 1885.

Salis, L. R. v., Schweizerisches Bundesrecht, staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates bearbeitet, 2. Aufl., Bern 1903.

Sammlung enthaltend die Bundesverfassung und die in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen, mit den bis 15. August 1891 vorgekommenen Abänderungen, im Auftrage des Schweiz. Bundesrates und der Bundeskanzlei hrsg., Bern 1891. Dazu Supplemente I—X, 1891—1905.

Samuely, Adolf, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie, Berlin 1869.

Schlief, Eugen, Die Verfassung der nordamerikanischen Union, Leipzig 1880.

Schmidt, Bruno, Der Staat, siehe Jellinek-Meyer.

Schmidt, Richard, Allgemeine Staatslehre, 2 Bde., Leipzig 1901/03.

Schollenberger, J., Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweizerischen Kantone. Bd. 1: Das Staatsrecht, Zürich 1900.

— Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, Berlin 1902.

— Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905.

Scott, John, The republic as a form of government or the evolution of democracy in America, London 1890.

Seelig, Geert, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage, Hamburg 1902.

Seidler, Gust., Das juristische Kriterium des Staates, Tübingen 1905.
Seligmann, Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg 1890.
Seydel, Max, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg 1873.
— Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, Freiburg und Leipzig 1893.
Sievers, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Bremen, siehe **Marquardsen**.
Sieyès, Politische Schriften vollständig gesammelt von dem deutschen Übersetzer, 2 Bde., 1796.
Snell, Ludwig, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechts Bd. 1, Zürich 1839.
Stein, Lorenz. Die Verwaltungslehre, Teil 1: Die Lehre von der vollziehenden Gewalt, Stuttgart 1865.
— Art. „Verwaltung", siehe **Stengels** Wörterbuch.
Steinbach, Rudolph, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers, verglichen mit der des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika, Leipzig 1903.
Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Freiburg 1890.
Brie, Siegfried. Artikel „Staatsminister, Staatsministerium", Bd. 2.
Harseim, Artikel „Amt" und „Beamte", Bd. 1.
Meyer, Georg, Artikel „Behörden. Behördenorganisation". Bd. 1.
Stein, Lorenz v., Art. „Verwaltung". Bd. 2.
Stoerk, Felix, Handbuch der Deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.
— siehe auch **Holtzendorffs** Handbuch.
Story, Joseph, Commentaries on the constitution of the United States, 4. edit. by Thomas M. Cooley, 2 vols, Boston 1873.
Tocqueville, Alexis de, De la démocratie en Amérique, 8. édit., tome I—IV, Paris 1840.
Ullmann, Völkerrecht, siehe **Marquardsen**.
Ulrich, Konrad, Die Bestellung der Gerichte in den modernen Republiken. Zürich 1904.
Vincent, John Martin. State and federal government in Switzerland, Baltimore 1891.
Westerkamp, J. B., Staatenbund und Bundesstaat, Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde, Leipzig 1892.
Wolffson, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg, siehe **Marquardsen**.
Young, James. Der Staatsdienst in Deutschland, der Schweiz und den Vereinigten Staaten als Bundesstaaten. Halle 1896.

II. Quellenregister

Verzeichnis der in der Abhandlung besprochenen und zitierten Artikel der jetzt geltenden Verfassungsgesetze und Verordnungen.
Die Zahlen links vom Querstrich gehen, wenn nicht anders bemerkt, auf die Verfassungsurkunden; die Zahlen rechts vom Querstrich geben die Seiten, zugefügte kleine Zahlen die Anmerkungen an.

Die deutschen Republiken.

Bremen:

Gesetz den Senat betreffend:

Hamburg:

Lübeck:

Frankreich.

Schweiz.

Vereinigte Staaten von Amerika.

Bundesverfassung:

Die Einzelstaaten der Union:

Mittel- und südamerikanische Republiken.

Argentinien:

III. Sachregister

Die Zahlen verweisen auf die Seiten.

Die einzelnen Republiken sind meist nur nach ihrer Erwähnung im § 2 und nach ihrer Verfassungsurkunde aufgeführt; wegen der sonstigen Rechtsverhältnisse und im besonderen der Funktionen des Staatshauptes sind die einzelnen Materien zu vergleichen (s. a. das Quellenregister).

rp. St. = republikanisches Staatsoberhaupt.

F

G

P

Q

R

T

Z

Buchdruckerei Maretzke & Märtin, Trebnitz i. Schl.